

# Regeringens skrivelse

## 2001/02:188

Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning

Skr.  
2001/02:188

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 2002

*Göran Persson*

*Thomas Östros*  
(Utbildningsdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenterar regeringen sin utvecklingsplan för de kommande årens kvalitetsarbete inom förskola, skola och vuxenutbildning. Temat för denna utvecklingsplan är kvalitet. Utbildningskvaliteten skall stärkas. Allas rätt till kunskap och bildning betonas.

All verksamhetsutveckling skall stödjas av ett systematiskt kvalitetsarbete. Det är kommuner och skolhuvudmän som tillsammans med lärare, rektorer och annan personal har huvudansvaret för utformningen av arbetet så att de nationella målen för utbildningen kan nås. Förstärkta statliga insatser är dock av strategisk betydelse för att stödja och påskynda det lokala utvecklingsarbetet.

Elever och föräldrar skall ges förbättrad information om elevens studieutveckling. Kvalitetsredovisningarna skall vara ett verktyg för det lokala kvalitetsarbetet. Statens skolverks uppdrag renodlas och en ny myndighet för skolutveckling inrättas.

Några strategiska utvecklingsområden som särskilt behandlas är förskola och skola i segregerade områden, kärnkunskaper för alla, matematikdelegation, ett flexiblere utbildningssystem, utvecklad samverkan mellan utbildning och arbetsliv samt svenska för invandrare.

1	Utbildning för kunskap och jämlikhet .....	4
1.1	Utbildningspolitiska insatser lägger grunden för den framåtsyftande politiken.....	8
1.2	Hög ambitionsnivå fordrar tydliga insatser.....	14
1.3	Insatser för att höja utbildningens kvalitet .....	16
2	Ett förstärkt kvalitetsarbete .....	17
2.1	Förbättrad information om elevens studieutveckling i grundskolan .....	18
2.2	Det systematiska kvalitetsarbetet – stöd för verksamhetsutveckling .....	21
2.3	Statens skolverks uppdrag renodlas och en ny skolutvecklingsmyndighet inrättas.....	25
2.4	Kvalitetsutvecklingen av den högre utbildningen.....	31
3	Strategiska utvecklingsområden .....	33
3.1	Gemensam grund för alla .....	33
3.1.1	Förskola och skola i segregerade områden.....	33
3.1.2	Kärnkunskaper för gemensam framtid .....	36
3.1.3	Matematikdelegation .....	37
3.1.4	IT-strategi för utveckling och kvalitet i skolan.....	39
3.1.5	Det demokratiska uppdraget - värdegrund .....	40
3.1.6	Förstärkt kvalitet i förskolan.....	44
3.2	Flexibilitet och samverkan .....	46
3.2.1	Ett flexibla utbildningssystem med ökad samverkan mellan olika nivåer.....	46
3.2.2	Utvecklad samverkan mellan utbildning och arbetsliv.....	50
3.2.3	Eftergymnasiala yrkesutbildningar .....	55
3.2.4	Svenska för invandrare .....	59
3.3	Lärare och ledare .....	60
3.3.1	Läraren i arbetet för kvalitet och måluppfyllelse.....	60
3.3.2	Ett ledarskap för kvalitet och likvärdighet.....	62

I Ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) angavs att riktlinjer för utvecklingen på skolområdet borde presenteras för riksdagen i en utvecklingsplan för skolområdet. Utvecklingsplanen skall framför allt vara statsmakternas policydokument och redovisa regeringens aktuella prioriteringar inom utbildningsområdet.

I denna skrivelse presenterar regeringen sin utvecklingsplan med särskilt fokus på de kommande årens kvalitetsarbete. Utgångspunkten är de mycket omfattande insatser för att förstärka utbildningsområdets resurser och kvalitet som riksdagen beslutat om. Det ger nya förutsättningar för kommuner och skolor, från förskola till vuxenutbildning, att nå målen och leva upp till sitt uppdrag.

Dessa insatser bör nu följas av ett tydligare statligt ansvar för att följa upp att alla skolenheter och skolhuvudmän erbjuder en nationellt likvärdig utbildning av hög kvalitet. De åtgärder som presenteras är koncentrerade till statliga insatser inom detta område. Ambitionen är inte att ge en heltäckande bild av svenskt utbildningsväsende. Kommuner och skolhuvudmän har tillsammans med professionen i form av lärare, rektorer och annan personal huvudansvaret för att utforma arbetet så att de nationella målen nås. De förstärkta statliga insatser som lyfts fram är dock enligt regeringens bedömning, tillsammans med de resursförstärkningar till utbildningsområdet som redan har beslutats, av strategisk betydelse för att påskynda det lokala utvecklingsarbetet och höja utbildningens kvalitet.

I skrivelsen redovisar regeringen också sin principiella syn i ett antal frågor som behandlas av pågående utredningar eller på annat sätt är föremål för översyn. I dessa fall kommer regeringen att återkomma till riksdagen efter beredning av utredningarnas förslag. Regeringen ger också sin syn på ett antal frågor som är aktuella i den nu pågående skol- och utbildningsdebatten.

Åtgärder som har ekonomiska effekter kommer att beredas på sedvanligt sätt i samband med de kommande årens budgetpropositioner.

Förslagen visar därmed inriktningen av de kommande årens politik för ökad kvalitet inom förskolan, skolan och vuxenutbildningen.

# 1 Utbildning för kunskap och jämlikhet

Tillgång till en bra skola och utbildning är en grundläggande rättighet. I ett samhälle där alla får möjligheter att utvecklas och vara delaktiga krävs att utbildningen håller god kvalitet. Ingen får ställas åt sidan eller sorteras bort från vidare utbildning på ett tidigt stadium. Regeringens grundläggande inställning är att alla kan lära mer, men också att alla är olika, har olika sätt att lära eller lär sig i olika takt. Det i sin tur innebär att elever behöver olika mycket resurser inom ramen för en sammanhållen skola.

Utbildning är inte enbart en rättighet för individen utan även av stor betydelse för hela samhällets utveckling. En befolkning med god allmän bildning vidgar demokratin. En välutbildad befolkning möjliggör den gemensamma välfärden i vårt land och stärker Sveriges konkurrenskraft.

## **Skolans uppdrag**

Skolans uppdrag är både omfattande och viktigt. Både i skollagen (1985:1100) och i läroplaner framhålls att utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter men även främja deras utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. Kunskap och bildning har avgörande betydelse för människors sociala och kulturella utveckling. Regeringen prioriterar därför utbildningens kvalitet. Målet är en skola som ger alla kunskap – en skola där alla elever har rätt och möjlighet till framsteg. Alla skall ha möjlighet till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Förskolans och skolans viktigaste uppgift är att förvalta och stimulera lusten och nyfikenheten att lära. För att kunna resonera, kritiskt granska, utvecklas som människa, lära mer och lära nytt krävs en solid bas av kunskaper.

Skolan skall präglas av respekt för den enskilda människan, ge trygghet och studiero för alla. Endast då kan eleverna uppleva lust att lära och glädjen att utvecklas i samspel med andra. Det måste även finnas plats för lek, skratt och skapande så att alla delar av ett barns personlighet kan utvecklas. En god värdeomätare på kvalitet är hur skolan tar sig an alla elever, även de elever som har svårast att tillägna sig kunskaper.

Skolan har en viktig fostrande roll, inte minst när det gäller att överföra och befästa våra grundläggande gemensamma värderingar. Den är i detta avseende inte värderingsfri och neutral, utan står för fundamentala principer, såsom alla människors lika värde, respekt för olikhet och för allas rätt att uttrycka sig och respekteras för sina åsikter. Skolan uttrycker demokratins grundläggande värden. I detta arbete måste alla vuxna i skolan vara förebilder och får aldrig abdikera från sitt ansvar. All personal måste därför vara delaktig i skolans uppdrag.

Skolans arbete skall utgå ifrån demokratins värderingar; eleverna skall ges möjlighet att ta ansvar och ha inflytande över sin utbildning. Kunskap kan aldrig tvingas på någon utan det är något som varje

människa själv måste engagera sig i för att erövra. Bara genom kunskap kan vi slå håll på myter, fördomar och främlingsfientlighet.

Ett snabbt växande informationsflöde ställer väsentligt ökade krav på allas vår förmåga till att tänka kritiskt och självständigt värdera information. Det största hotet mot en fungerande demokrati är medborgare som inte kan eller finner det mödan värt att engagera sig i samhällsfrågor. Skolan är en viktig arena för barns och ungdomars eget ansvars-tagande och inflytande. Den förbereder för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Målet är att alla ungdomar skall lämna skolan med goda kunskaper och färdigheter, självförtroende, en vilja att lära mer och att delta i samhällslivet. Detta kräver en tydlig och ömsesidig dialog om arbetet i skolan mellan lärare, föräldrar och elever. Det är viktigt att alla föräldrar har en god relation till skolan, inte minst för att skolan och familjen skall kunna ge eleverna det stöd de behöver i sitt skolarbete.

### **Lusten att lära**

Allt lärande måste utgå från lusten till vetande, den glädje det är att utvecklas och få bildning. Utbildning har också till uppgift att utveckla eleven som människa, dvs. utveckla personligheten, skapa intresse för kultur, existentiella frågor men även för naturvetenskap och teknik. Alla elever skall även ges en allmän medborgerlig bildning. Lärande är inte något som sker under en begränsad barn- och ungdomsperiod utan genom hela livet. Snabba förändringar i samhälle och arbetsliv samt nya oväntade situationer, kräver inte enbart goda grundkunskaper utan även en förmåga att vilja lära om och lära nytt.

Lusten att lära och utvecklas finns redan hos det lilla barnet. Förskolan erbjuder alla barn en grund för att växa som människor, för lärande och språkutveckling och ger dem en förmåga att samverka med andra. Därmed lägger förskolan även en god grund för barnens fortsatta skolgång och det livslånga lärandet.

Skolan skall vara en attraktiv arbetsplats för såväl lärare som elever. Lusten att lära kan bara vidmakthållas i en miljö där kunskapssökandet stimuleras, där alla elever får möjlighet att utvecklas och får en positiv bekräftelse på sina framsteg i vardagen. Alla skall ha rätt och möjlighet till kunskap och utveckling genom hela livet. För den som av en eller annan anledning saknar grundläggande utbildning eller har en utbildning som är otillräcklig krävs möjligheter att få en sådan. Ingen skall ställas utanför.

### **Utbildning för jämlikhet, jämställdhet och mångfald**

Kunskap ger självförtroende och inre styrka. Och framför allt, kunskap och utbildning ger makt och frihet att göra sina egna livsval. I ett kunskapssamhälle har utbildning en central betydelse för välfärd, tillväxt och utveckling. Utbildningen utjämnar olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och ger människor ökade möjligheter att aktivt delta i alla delar av samhällslivet.

Den ökade globaliseringen öppnar nya möjligheter att möta andra människor och kulturer. Den mångfald i bakgrund och erfarenheter som

elever med utländsk bakgrund tillför innebär viktiga kvaliteter i utbildningen. I dagens Sverige har en femtedel av barnen i skolan invandrarbakgrund. Sverige har blivit ett mångkulturellt samhälle, där den gemensamma skolan är en viktig tillgång. Där kan elever med olika bakgrund mötas och lära känna och förstå varandras värderingar och kulturer.

Globaliseringen innebär också ökade krav på förändring i arbetslivet. En god och bred grundläggande utbildning ger förutsättningar för att snabbt kunna ställa om, lära nytt och gå vidare. Den som har en kort utbildning blir alltmer sårbar och har svårare att få eller behålla sitt arbete.

Ett viktigt led i arbetet med jämställdhet är utvecklingen av en jämställd pedagogik. Flickor och pojkar möter olika förväntningar och reaktioner inom förskola och skola, präglade av gängse stereotypa bilder av hur pojkar och flickor är och skall vara. För att klara vuxenlivets utmaningar måste flickor och pojkar få tillräckliga kunskaper för att ta sitt ansvar på livets alla områden som egen försörjning, hem och familj, samt demokratiskt engagemang.

Det är slöseri med mänskliga resurser att utbildningen fortfarande i stor utsträckning är både köns- och klassuppdelad. Det begränsar möjligheterna för var och en att utvecklas utifrån sina förutsättningar och intressen. Utbildningar med inriktning mot vård och omsorg domineras av kvinnor medan män dominerar utbildningar inom teknikområdet. Ojämligheten i arbetslivet förstärks av att den sociala snedrekryteringen är starkast på de längsta utbildningarna som leder till de bäst avlönade yrkena med störst möjlighet till personlig utveckling.

### **En gemensam skola är inte en sorteringskola**

Den gemensamma skolan är en av den moderna välfärdsstatens största framgångar. Där möts elever med olika bakgrund och tar del av varandras värderingar och kulturer. Där ges alla elever möjlighet att få en bas av gemensamma kunskaper och tillfälle att utveckla en samsyn av grundläggande värderingar. Det är av stort värde för samhällets utveckling. Genom den gemensamma skolan kan spänningar och konflikter mellan olika grupper minska och grunden läggs för ett samhälle som präglas av jämlikhet och gemensamt ansvarstagande. Regeringen kan inte acceptera ett synsätt som innebär att vissa elever stämplas som oförmögna att lära och att elever som inte lever upp till kraven sorteras bort från övriga elever till särskilda klasser. Betyg i tidiga åldrar används i ett sådant system som sorteringsinstrument. Tydligt märks detta synsätt i krav på tidig utsortering av elever i grundskolan, särskilda klasser för de som inte klarar kraven eller sänkt ambitionsnivå för vissa elever i gymnasieskolan. Regeringen sätter tvärtom höga kunskapsmål för alla elever. Ett utbildningssystem med markerade barriärer mellan olika nivåer och som bygger på att tidigt ge olika grupper av elever mer eller mindre kvalificerad utbildning med olika inriktning, leder till större skillnader mellan människor. I ett sådant samhälle med ökade klyftor skapas en tudelad arbetsmarknad, där stora grupper riskerar att fastna i lågt avlönade arbeten med få möjligheter att

utvecklas. Därmed leder en sorteringsskola till ett mer ojämlikt samhälle som inte låter alla människor bidra på bästa sätt utan snarare kväver många människors utvecklingslängtan. Regeringen avvisar bestämt varje förslag om en återgång till tiden före grundskolan, då elever med olika bakgrund tidigt delades upp i parallella skolformer. Utifrån samma grundsyn avvisar regeringen en utveckling där skolan ses som en marknad, där vissa skolor ges goda möjligheter att utvecklas medan andra väljs bort av de mest resursstarka. Alla barn har rätt till en skola av hög kvalitet. Ingen skall i tidig ålder tvingas till val som stänger dörrar för framtiden. Tvärtom bör den gemensamma sammanhållna skolan förstärkas. En prioriterad uppgift i det sammanhanget är att stärka insatserna för att underlätta elevernas övergångar mellan olika skolformer.

### **Fristående skolor – en del av vårt skolväsende**

Fristående skolor är ett komplement till de kommunala skolorna genom att de kan öka mångfalden och stärka valfriheten. Regeringens uppfattning är dock att det bör råda lika och rättvisa villkor mellan skolor oavsett huvudman och att alla skolor med offentlig finansiering också skall stå öppna för offentlig insyn.

För elevernas skull behöver vi ställa krav på villkoren för och undervisningen i fristående skolor. Därför krävs behöriga lärare även i de fristående skolorna. Därför skall även fristående skolor vara öppna för alla elever, oavsett bakgrund, kultur eller övertygelse. Därför får fristående skolor inte ta ut avgifter av eleverna. Elevernas rätt till en allsidig utbildning på vetenskaplig grund innebär att undervisningen i de fristående skolorna måste följa läroplanens mål och värdegrund. För alla elevers skull bör konsekvenserna för en kommun vid en etablering av fristående skolor prövas tydligare.

De fristående skolorna är tillsammans med de offentligt drivna skolorna en del av den gemensamma skolan. De har gemensamma grundläggande regler, finansieras gemensamt och en gemensam värdegrund och gemensamma kunskapsmål. Därför är det enligt regeringens uppfattning naturligt att de fristående skolorna ingår i den gemensamma nationella och lokala strukturen för utvärdering av skolans kvalitet.

Fristående skolor har en större andel elever från familjer med hög utbildning och goda inkomster. En sådan uppdelning riskerar att skapa en starkare segregation mellan olika grupper i samhället, vilket är mycket olyckligt. Det är viktigt att de fristående skolorna står öppna för alla elever på lika villkor. Segregation av skolan måste motverkas. Regeringen har därför för avsikt att noga följa om det sker en utveckling mot ökad segregation i skolan.

### **Lika möjligheter kräver olika resurser**

Alla elever har unika behov som måste mötas utifrån var och ens individuella förutsättningar. Vissa elever behöver större insatser än andra för att nå målen. Behoven av insatser kan även variera väsentligt för en och samma elev över åren. Kostnaderna för olika skolor varierar också starkt beroende på i vilket område skolan verkar och på kommunens

förutsättningar. Därför skall skolan finansieras gemensamt via skatten genom ett system som utjämnar kommunernas kostnader för skolan och där kommunerna kan fördela resurserna så att de elever som har störst behov också får mest stöd. Genom att kommunen tar ansvar för att finansiera alla elevers undervisning, kan olika elevers skiftande behov mötas med en gemensam finansiering.

Det förekommer förslag om att skolan skall finansieras med en statlig skolpeng lika för alla elever med undantag för ett mindre antal elever med mycket stora behov. Det är dock uppenbart att en sådan skolpeng, om den är lika i alla delar av landet, skulle leda till mycket stora resursminskningar för skolor med höga skolkostnader. Därmed skulle likvärdigheten hotas. Det är svårt att se hur en statlig skolpeng skulle kunna möta skiftande förutsättningar för cirka 5 000 olika skolor och mer än en miljon elever. Ett system med statlig skolpeng strider också mot behovet av långsiktighet i skolornas planering och helhetssyn på barnens behov.

Den principiella invändningen är dock viktigast. Risken finns för en utveckling med krav på en tydlig koppling mellan den skolpeng som följer en given elev och de insatser eleven har möjlighet att få. Då kommer elever som har behov som kräver mer resurser att betraktas som en belastning. Om skolorna dessutom strävar efter att maximera sin ekonomiska vinst skapas starka drivkrafter för skolorna att välja de mest lönsamma eleverna. En sådan utveckling måste enligt regeringens uppfattning kraftfullt motverkas.

## 1.1 Utbildningspolitiska insatser lägger grunden för den framåtsyftande politiken

Utbildningspolitiken har hög prioritet i regeringens samlade politik. Under de senaste åren har regeringen tagit initiativ till en rad reformer av stor betydelse för utbildningens utveckling framöver. Dessa reformer ligger till grund för de initiativ och prioriteringar inom utbildningsområdet som presenteras i denna skrivelse.

### **Maxtaxa och allmän förskola**

Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Förskolepedagogiken bygger på en balans mellan lärande och lek. Förskolan kan med sin pedagogik också ge barnen en mycket bra grund för lärande och språkutveckling och därmed för deras framtida skolgång. Därför genomför regering och riksdag nu de viktiga reformerna med maxtaxa, allmän förskola för fyra- och femåringar och rätt till plats för barn till arbetslösa och föräldralediga. Förskolan får samtidigt nya resurser för ökad kvalitet. Dessa reformer kommer att ge många fler barn möjlighet att få del av förskolans pedagogiska verksamhet.

### **Nya resurser för fler lärare och andra specialister**

Det är nödvändigt att göra rejäla resurstillskott direkt till skolan. Den satsning som nyligen påbörjats för att öka personaltätheten innebär en



successiv nivåhöjning av de resurser som tillförs skolan och fritidshemmen med en miljard om året under en femårsperiod. De pengar som hittills betalats ut har bidragit till att 3000 personer anställts i Sveriges skolor, därmed har lärartätheten ökat i såväl grundskolan som gymnasieskolan. Från och med läsåret 2005/06 når satsningen sin fulla omfattning med fem miljarder kronor per år, vilket innebär att ytterligare 15 000 lärare och annan personal kunnat anställas. Efter de fem åren har det också skett en nivåhöjning motsvarande tio procent av vad hela grundskolan kostade 1999. Denna förstärkning av skolan kommer att ha särskilt stor betydelse för de elever som behöver extra stöd för att nå målen för sin utbildning.

### **Fler elever skall nå målen i grundskolan**

Under mandatperioden har regeringen vidtagit en rad åtgärder för att öka måluppfyllelsen. Det är av stor vikt att alla elever ges möjlighet att uppnå såväl kunskapsmålen i kursplanerna som läroplanens övergripande mål. Senaste årens fokusering på uppnåendemålen i grundskolan är viktig – men den får inte innebära att övriga mål i läroplaner och kursplaner får minskat genomslag i verksamheten. Särskilt gäller detta de delar av skolans uppdrag som är kopplade till värdegrunden och demokrati-fostran. Motsvarande konstaterande gör också arbetsgruppen för översyn av läroplanerna som styrintstrument. Läroplanernas mål utgör tillsammans en helhet och bör ha stor betydelse för utformningen av verksamheten. Elevernas förmåga till samarbete, social kompetens och förmåga att självständigt ta ställning till etiska frågor är lika angeläget att uppmärksamma som mätbara ämneskunskaper.

I det decentraliserade skolsystemet skall statens insatser vara av långsiktig karaktär i form av resursinsatser, förändringar i styrdokument, utredningar, kvalitetsgranskning och tillsyn. Kommunen har det direkta ansvaret för att de elever, som riskerar att inte nå målen, tidigt identifieras och får det stöd som behövs. Annars kan inte måluppfyllelsen öka. Lärares kompetens är en viktig förutsättning för kvalitet och likvärdighet i skolan. Regeringen har därför avsatt medel till kompetensutveckling av lärare inom särskilt prioriterade områden bl.a. inom specialpedagogik, basfärdigheter som läsa, skriva och räkna och undervisning i skolor med många nationaliteter.

Regeringen har även satsat medel för riktad kompetensutveckling av personal som arbetar med dels gravt tal- och språkstörda elever, dels elever med synskada och ytterligare funktionshinder. Statens skolverk har fått medel för att stimulera och stödja pedagogisk forskning inom området elever med funktionshinder.

I Skolverkets övergripande uppdrag ingår att kontinuerligt följa resultaten i grundskolan och analysera orsakerna till varför elever inte når målen. Särskilt har fokus satts på elever med utländsk bakgrund. Detta arbete ger underlag för åtgärder både på nationell och på lokal nivå. En expertgrupp har tittat på hur kommunerna arbetar med måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd. I expertgruppens betänkande konstateras att en god lärandemiljö karaktäriseras av

helhetssyn och sammanhang och vuxna som utgår från elevens styrkor och behov. Skr. 2001/02:188

I syfte att stimulera det lokala utvecklingsarbetet har en försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan påbörjats. Detta utvecklingsarbete är angeläget inte minst mot den bakgrund som kunnat konstateras inom grundskolans senare år med allt mer stressad tillvaro för många elever.

### **Ny lärarutbildning**

Den nya lärarutbildningen som startade hösten 2001 vilar på starkare vetenskaplig grund och skall ge en närmare koppling till skolans verksamhet för studenterna redan under deras studietid. Genom att kraftigt öka resurserna till forskning inom utbildningsvetenskap höjs både kvaliteten och lärarutbildningens status. Utbildningen ger de blivande lärarna en bättre pedagogisk grund och ökade kunskaper i specialpedagogik. Antalet studenter som antogs på lärarutbildningarna hösten 2001 ökade med över 15 procent, vilket är viktigt för lärarförsörjningen framöver.

Regeringen bedriver också ett program för att ge 4 000 obehöriga lärare den utbildning som krävs för att de skall nå lärarexamen och därmed behörighet. Programmet vänder sig samtidigt till grupper som har annan akademisk utbildning och som ges möjlighet att komplettera med lärarexamen. Dessutom görs riktade satsningar på kompetensutveckling i specialpedagogik för att stärka lärarnas arbete med elever som har läs- och skrivsvårigheter. Dessa satsningar på en förnyad och utbyggd lärarutbildning är viktiga för framtidens skola.

### **IT i skolan – ITiS**

Regeringens satsning på IT i skolan är ett utvecklingsprojekt som skall ge lärarna stöd att ta till sig och utnyttja de möjligheter som den nya informationstekniken ger. Det innebär också ett stöd för att göra lärarbetet mer varierat och skolan till en mer spännande arbetsplats för både elever och lärare. Under åren 1999 till 2002 omfattar satsningen 1,7 miljarder kronor.

Satsningen på kompetensutveckling inom ITiS bygger på lärarnas eget ansvarstagande för ett lärande i arbetet, där de skall känna ett kraftfullt stöd från skolläda och handledare. Parallellt stöds utvecklingen i kommunerna genom ekonomiskt stöd till utbyggnaden av infrastrukturen för IT i skolan. Sammantaget skall insatserna medverka till att skolan tar till vara möjligheterna som den nya tekniken ger att utveckla lärandet.

### **Arbetet mot mobbning och för att stärka skolans värdegrund**

Regeringen har gjort stora insatser mot mobbning och för att stärka de grundläggande demokratiska värderingarna i skolan – skolans värdegrund. Av mycket central betydelse i detta sammanhang är insatserna mot mobbning i skolan. Skollagen och läroplanen har skärpts och är

tydliga i det ansvar som vilar på rektor, lärare och andra specialister inom skolan. Under skolåret 1999/2000 år drevs ett särskilt värdegrundprojekt för att öka kunskaperna och sprida erfarenheter om arbetet med skolans värdegrund. Vidare ledde Jämställdhetsombudsmannen under två år ett skolprojekt där syftet bl.a. var att utveckla metoder och arbetssätt för att motverka sexuella trakasserier och könsrelaterad mobbning. Dessa erfarenheter sprids nu bl.a. genom fortbildningsinsatser för lärare.

De största insatserna för att stävja alla former av mobbning i skolan bedrivs på det lokala planet. I många skolor och kommuner är detta arbete högt prioriterat. För att stödja det lokala utvecklingsarbetet mot mobbning driver regeringen en nationell kampanj mot mobbning gemensamt med Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Rädda Barnen, elevorganisationerna, lärarnas fackliga organisationer och många andra. Kampanjen som kallas *Tillsammans* skall samla alla goda krafter för att lyfta fram bra exempel, de arbetsmetoder och de organisationer man kan samarbeta med i kampen mot mobbning och annan kränkande behandling. *Tillsammans* vill också skapa mötesplatser, ge inspiration och erbjuda verktyg till alla – skolpersonal, elever och föräldrar som vill och kan motverka kränkande behandling. I maj 2002 hade *Tillsammans* nått 2 av 3 svenska grundskolor vilka aktivt deltagit i antimobbningsarbetet.

### **Reformering av utbildning för elever med funktionshinder**

Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken bör elever med funktionshinder, på samma sätt som övriga barn och ungdomar, ha möjlighet att bo med sina föräldrar eller i deras närhet och gå i en skola i närheten av hemmet. Frågor om attityder och bemötande är centrala liksom en ökad specialpedagogisk baskompetens hos arbetslagen i skolan. Förutsättningarna för vuxna studerande med funktionshinder bör stärkas.

För att nå detta mål och öka möjligheterna till måluppfyllelse för barn, unga och vuxenstuderande med funktionshinder har ett genomgripande reformarbete skett de senaste åren.

Specialskolemyndigheten, (SPM) bildades den 1 juli 2000. SPM ansvarar för undervisningen av döva och hörselskadade, döva och hörselskadade med utvecklingsstörning samt dövblindfödda barn och ungdomar i åldrarna 7-17 år. SPM skall vid de tvåspråkiga (teckenspråk och svenska) specialskolorna erbjuda en undervisning som så långt som möjligt motsvarar den som erbjuds i grundskola eller grundsärskola.

Specialpedagogiska institutet bildades den 1 juli 2001 av de olika statliga resurser som redan tidigare fanns för stöd i specialpedagogiska frågor inom t.ex. Statens institut för handikappfrågor i skolan och ett antal statliga resurscenter. Syftet med samordningen är att på ett kraftfullt sätt kunna stödja skolhuvudmännen.

Från och med den 1 januari 2002 har Specialpedagogiska institutet i uppdrag att ge specialpedagogiskt stöd även för vuxenutbildning. Därutöver har medel tillförts för att anpassa och utveckla läromedel för vuxna med funktionshinder, och för att utveckla distansmetoder och IT-läromedel som riktar sig till studerande som har teckenspråk som första

språk. Dessutom har regeringen tillsatt en Läromedelsutredning (dir. 2001:65) med uppgift att göra en översyn av statens engagemang för framställning och anpassning av läromedel och studiematerial för barn, elever och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning.

En kommitté (dir 2001:100) som har till uppgift att se över den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och särsvux har tillsatts. Kommitténs övergripande uppdrag är att föreslå hur den framtida utbildningen bör utformas t.ex. i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens. Kommittén skall också ta ställning till om utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning skall ske inom särskilda skolformer (särskolan och särsvux) eller om grundskolan, gymnasieskolan och komvux på ett bättre sätt kan ge dessa elever en utbildning som svarar mot deras behov och förutsättningar.

Under de senaste åren har det skett en markant ökning av antalet elever i särskolan. Det finns oroande signaler om att elever på felaktiga grunder skrivs in i särskolan. Det är enligt regeringen viktigt att ett beslut om mottagande i särskolan fattas på korrekta grunder eftersom beslutet har vittgående konsekvenser för den enskilde, t.ex. när det gäller möjligheter till fortsatta studier. Elever i behov av särskilt stöd skall inte tas emot i särskolan om de inte tillhör särskolans personkrets. Skolverket har därför på regeringens uppdrag utarbetat allmänna råd om utredning och beslut om mottagande i särskolan.

### **Kunskapslyftet och utvecklingen av vuxenutbildningen**

Kunskapslyftet som pågått sedan 1997 är en unik satsning på vuxenutbildning. Vid utgången av år 2002 har den gett mer än 800 000 personer möjlighet att kunna komplettera sin tidigare utbildning. Många av dem som deltar i kunskapslyftet är personer som troligen aldrig annars skulle ha fortsatt att studera. Erfarenheterna från kunskapslyftet har legat till grund för det fortsatta arbetet med vuxnas lärande. Det påbörjade reformerings- och förnyelsearbetet skall fullföljas. Ett viktigt område är att vidga tillgången till lärande för den enskilde individen i detta sammanhang är de lärcentra som finns i många kommuner viktiga. Ett annat är det arbete som nu pågår med att utveckla vägledning och olika former för validering av vuxnas faktiska kunskaper.

Det statliga stödet till vuxenutbildningen fortsätter även efter 2002. Under perioden 2003–2005 kommer det att finansiera ca 47 000 platser per år i kommunerna och ca 7 000 årsstudieplatser i folkhögskolan.

### **Kvalificerad yrkesutbildning**

För att möta arbetslivets förändrade krav på utbildning har den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) etablerats som en ny eftergymnasial utbildningsform. Den utvecklar och fördjupar såväl ämneskunskaper som den kunskap som utvecklas i arbetslivet. Utbildningarna skall bedrivas i nära samverkan med arbetslivet och utgå från behoven där. Ungefär en tredjedel av utbildningstiden skall förläggas till arbetslivet och blir därmed ett verkligt lärande i arbetet. Utbildnings-

formen är flexibel både när det gäller formerna för anordnande och sättet att möta arbetslivets krav på ny kunskap. Skr. 2001/02:188

## **Den öppna högskolan**

Det är angeläget att motverka den sociala snedrekryteringen i högskolan och öka mångfalden.

Regeringens proposition Den öppna högskolan antogs av riksdagen i december 2001 och innehåller ett stort antal initiativ och 975 miljoner kronor i nya resurser för att stärka kvaliteten, vidga rekryteringen till högskolan och utveckla högskolans roll i det livslånga lärandet. Grunden läggs genom lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Collegeutbildning och breddat basår ger fler studenter de förkunskaper som högskoleutbildning kräver. Krav på pedagogisk utbildning för alla som skall anställas som lektor eller adjunkt i högskolan lägger grunden för en nödvändig pedagogisk förnyelse. Sveriges nätuniversitet inrättas för att ge ett kraftigt ökat utbud och en samlad ingång till IT-stödd distansutbildning för studenter. Kompletteringsutbildningar ger invandrade akademiker bättre möjligheter på den svenska arbetsmarknaden. Internationell rörlighet stimuleras. En ny magisterexamen förbättrar förutsättningarna att locka fler till ett livslångt lärande.

Utbyggnaden av högskolan är en satsning på över 6 miljarder kronor per år för att skapa ytterligare 100 000 högskoleplatser mellan 1997 och 2003. Regeringens ambition är att högskolan skall skapa utvecklingskraft och fungera som kulturbrytare för det nya kunskapsbaserade arbetslivet.

## **Kvalitet och studentinflytande**

Expansionen av den högre utbildningen och en breddad rekrytering måste åtföljas av en förstärkning av kvaliteten i utbildningen. Regeringen har skapat ett kvalitetsutvärderingssystem för universitet och högskolor som ger både tydliga besked om utbildningens kvalitet och ger goda incitament för utveckling av kvaliteten. Högskoleverket utvärderar kvaliteten i all högskoleutbildning och forskarutbildning med intervall om sex år. En kvalitetsutvärdering kan leda till att en utbildning inte bedöms uppfylla kvalitetskraven. Lärosätet får då tillfälle att rätta till bristerna. Om utbildningen vid en förnyad granskning fortfarande inte uppfyller kraven kan examenstillståndet återkallas. Detta system innebär en radikal förstärkning av kvalitetsarbetet vid svenska universitet och högskolor.

## **Nytt studiestöd och rekryteringsbidrag**

Det nya studiemedelssystem som trädde i kraft den 1 juli 2001 har förbättrat studenternas villkor betydligt. Förändringarna innebär att bidragsdelen har höjts med nära 500 kronor per månad och att skuldsättningen minskar i motsvarande mån. Möjligheten till sidoinkomster utan reduktion av studiemedlen har ökat betydligt och studiebidraget har blivit pensionsgrundande. Det förbättrade studiestödet med minskad

lånebörda innebär sannolikt att tröskeln för personer utan akademisk bakgrund att pröva högskolestudier sänks, vilket kan bidra till en minskad snedrekrytering.

Det nya rekryteringsbidraget som riksdagen skall fatta beslut om i början av juni 2002, kommer att vara ett viktigt instrument för att få fler vuxna med kort utbildning att börja studera. Genom att besked om rekryteringsbidrag skall kunna ges i samband med beslut om utbildningsplats kan utbildningen bli mer attraktiv. Rekryteringsbidraget föreslås kunna ges på två nivåer och kan omfatta högst 50 veckor. Landets kommuner skall kunna använda rekryteringsbidraget som ett verktyg i sin uppsökande verksamhet för att stimulera till studier på grundläggande och gymnasial nivå.

### **Folkbildningen inför framtiden**

Folkbildningen har en stark ställning i Sverige. Den har en nyckelroll när det gäller att försvara, vitalisera och utveckla demokratin och att motverka klyftor i kunskaps- och informationssamhället. Folkbildningen har spelat en utomordentligt viktig roll för att höja kunskapsnivån i samhället, inte minst genom sitt arbetssätt som öppnar möjligheter till kunskapssökande för var och en utifrån egen erfarenhet och förutsättningar. Många människor som annars inte skulle söka kunskap och lärande har genom folkbildningen stimulerats till fortsatt lärande.

Folkbildningen är för närvarande föremål för en statlig utvärdering. Utredaren skall göra en bedömning av i vad mån statens syften med statsbidraget till folkbildningen har infriats. Regeringen kommer att ställa medel till folkbildningens förfogande för att folkbildningen själv, parallellt med den statliga utvärderingen, tillsammans med berörda aktörer skall utarbeta ett samlat dokument om dess framtida roll och uppgifter. Ett sådant underlag blir ett värdefullt komplement till utvärderingen när regeringen skall formulera motiven för sitt framtida stöd till folkbildningen.

### **1.2 Hög ambitionsnivå fordrar tydliga insatser**

Mot den ideologiska bakgrund som tecknas inledningsvis har regeringen höga ambitioner för utbildningen. Alla barn skall kunna delta i förskola eller annan barnomsorg där grunden läggs för det livslånga lärandet. Alla barn skall mötas med respekt och få en bra utbildning och därmed ges reella förutsättningar att nå kunskapsmålen i grundskolan. Alla ungdomar skall erbjudas en gymnasieutbildning och så långt som möjligt få sitt förstahandsval tillgodosett. Utbildningen skall ge den nödvändiga kunskapsgrunden för yrkeslivet, för att klara sig väl i samhället och för vidare studier.

Vuxenutbildningen skall ge personer med kort utbildning nya möjligheter. Högskolan byggs ut kraftigt med målet att 50 procent av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. Det är regeringens ambition att examinationen i forskarutbildningen skall fördubblas under den kommande tioårsperioden.

Hela utbildningssystemet måste stå öppet för människor oavsett ålder som har behov av att förkovra sig. Regeringen har under mandatperioden genomfört en rad reformer på utbildningsområdet, vilket redovisats tidigare. Förändringar har bl.a. skett inom den högre utbildningen och regeringen koncentrerar sig i denna skrivelse på utvecklingen inom förskola, skola och vuxenutbildning.

### **Svensk skola i internationell jämförelse**

I många avseenden når svensk utbildning mycket långt och är ett internationellt föredöme. I OECD:s stora undersökning PISA, där 32 länder deltog, mättes kunskaper inom tre områden, läsförståelse, matematiskt och naturvetenskapligt kunnande. Både faktisk läsförmåga och attityder till läsning undersöktes. Svenska femtonåringar presterade över OECD:s genomsnitt i läsförståelse, matematiskt och naturvetenskapligt kunnande. Endast tre länder hade signifikant bättre resultat än Sverige. Även om resultaten i matematiskt kunnande är relativt goda är de dock inte på samma nivå som läsning och skrivning. Det råder ett starkt samband mellan läsintresse och läsförmåga. Jämfört med OECD-genomsnittet anser en högre andel av de svenska eleverna att det är viktigt att läsa.

Trots att den svenska skolan hävdar sig väl i internationella studier måste målet sättas högre. Jämfört med regeringens och riksdagens höga målsättningar om att alla skall ges en god utbildning finns allvarliga brister. Var tionde elev som lämnar grundskolan är inte behörig till gymnasieskolans nationella program eftersom eleven inte har godkänt i ett eller flera av ämnena svenska, svenska som andra språk, engelska eller matematik. Andelen elever som får slutbetyg i gymnasieskolan och blir högskolebehöriga ökar nu. Men fortfarande finns det elever som börjar gymnasieskolan och som inte slutfört utbildningen inom en fyraårsperiod. Det finns olika orsaker till avhoppet och en övervägande del återkommer till gymnasiestudier bl.a. inom ramen för komvux och slutför där sin gymnasieutbildning. Bland dem som fullföljer gymnasieskolan når alla inte de kunskapsmål som krävs för högskolebehörighet. Dessa brister i skolornas måluppfyllelse måste åtgärdas och kräver omfattande insatser. Ambitionsnivån måste vara hög. Detta ställer skolan inför stora utmaningar framöver.

### **Statens roll i det decentraliserade utbildningssystemet måste stärkas**

Sedan ett årtionde tillbaka är skolan kommunal. Regeringens uppfattning är att denna överföring av makt från centrala instanser till ansvariga nära verksamheten har varit både nödvändig och bra och skall därför bestå. Det är helt enkelt inte möjligt att på central nivå fatta bra beslut om den konkreta utformningen av verksamheten i 6 000 olika skolor eller för mer än en miljon elever. Genom att lägga stor makt över genomförandet och organisationen av verksamheten lokalt kan besluten på ett bättre sätt baseras på lokala förhållanden. Det är också kommunerna som har det största ansvaret för verksamheten i fråga om genomförandet, skolutveckling och kompetensutveckling av lärare.

Det kommunala ansvaret fyller också ett viktigt demokratiskt syfte. Skolan är en gemensam angelägenhet och genom att kommunen ansvarar för skolan blir det möjligt för medborgarna att påverka beslut om skolan genom val och demokratisk påverkan.

Det pågående arbetet i Skollagskommittén syftar bl.a. till att ytterligare förtydliga det kommunala ansvaret för kvaliteten i utbildningen.

Staten har en central roll för att garantera alla barn, ungdomar och vuxna en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Därför fastställer staten skolans styrdokument genom lagar, förordningar och läroplaner och kursplaner. Staten ansvarar också för lärarutbildningen samt gör insatser för forskning och utveckling samt tillser att utvecklings- och förändringsarbetet drivs framåt. Skolans värdegrund gäller lika för alla skolor och skolformer oavsett huvudman. Mot bakgrund av bristerna i skolans resultat är det, enligt regeringens bedömning, nödvändigt att staten stärker sin roll och tar ett tydligare ansvar för att följa upp och granska att de nationella målen nås och att kvaliteten upprätthålls.

### 1.3 Insatser för att höja utbildningens kvalitet

Utgångspunkten för regeringens utbildningspolitik är tydlig. Utbildningskvaliteten skall stärkas - allas rätt till kunskap och bildning betonas. En sådan politik bidrar till att öka människors möjligheter att leva ett gott liv och stärker hela samhället. De höga ambitionerna om en god utbildning för alla gör det nödvändigt att nu ta ytterligare initiativ för att uppnå en nationellt likvärdig och kvalitativt god utbildning i hela landet och i alla skolor.

Ett huvudmoment i en framåtsyftande politik för att stärka skolan är att förbättra kvalitetsarbetet. En grundläggande förutsättning för att detta kvalitetsarbete skall kunna bli framgångsrikt är dock att skolan har tillräckliga resurser. Det resurstillskott som skolan tillförs de kommande åren genom det riktade statsbidraget är därför nödvändigt för att kvalitetsarbetet i skolan skall kunna ges den kraft som nu behövs. Regeringen identifierar i denna skrivelse också en rad strategiska utvecklingsområden för de kommande årens reformarbete på skolområdet.



## 2 Ett förstärkt kvalitetsarbete

**Regeringens bedömning:** Ett decentraliserat och målstyrt system kräver en omfattande och noggrann nationell uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn kombinerad med konsekventa insatser för att utveckla det lokala kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbetet behöver stärkas i hela skolsystemet, från förskola till vuxenutbildning. Varje förskola, skola och vuxenutbildning måste ta ansvar för sitt eget kvalitetsarbete och kommunen måste fullt ut ta sitt ansvar för uppföljningen av att skolan lever upp till detta.

Ansvar för att alla barn, ungdomar eller vuxna får en likvärdig utbildning är gemensamt och måste förvaltas väl i varje skola och i varje kommun. Det ställer krav på väl utvecklade former för att säkra kvaliteten i verksamheten. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten inte bara fastställer nationella mål utan också systematiskt följer upp och granskar att målen uppnås.

Kraftsamlingen kring kvalitetsarbetet måste få genomslag i alla skolor och i alla kommuner. Detta kräver ett stärkt kvalitetsarbete på alla nivåer – lokalt i verksamheten, i kommunen och på nationell nivå. På verksamhetsnivå är kvalitetsarbetet grundat i vardagen och i mötet mellan elev och lärare. Utgångspunkten måste vara att möta varje elevs förutsättningar, behov och intressen.

Regeringen gör bedömningen att varje förskola, skola och vuxenutbildning måste ta ett tydligare ansvar för det egna kvalitetsarbetet och för den egna utvecklingen. Det gäller oberoende av skolform och huvudman. Likaså måste huvudmännen svara för att deras skolor lever upp till detta ansvar.

Under mandatperioden har en utveckling liknande den som nu aviseras inom förskola, skola och vuxenutbildning skett inom universitet och högskolor. Att högskoleutbildningen expanderar kraftigt gör det särskilt viktigt att kontrollera kvaliteten och stimulera kvalitetsarbetet i verksamheterna.

Regeringen anser att det nu är nödvändigt att på motsvarande sätt betona granskning och systematiskt kvalitetsarbete inom hela utbildningsområdet. Detta bör ske på såväl individuell nivå i dialogen mellan elev, lärare och föräldrar som på lokal och nationell nivå. Detta får också konsekvenser på myndighetsnivå.

## 2.1 Förbättrad information om elevens studieutveckling i grundskolan

En utbildning av hög kvalitet kännetecknas av att varje elev känner till och förstår målen för sin utbildning. I en sådan utbildning arbetar lärarna och eleverna tillsammans för att utforma elevens väg mot de nationella målen. Hur kunskapsutvecklingen ser ut och vilka insatser som behövs utvärderas sedan löpande av lärare och elev i dialog med föräldrarna. Därför finns skäl att i grundskolan och motsvarande skolformer ytterligare utveckla formerna för information om insatser i skolan och vad eleven behöver göra för att nå målen.

### Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner

**Regeringens bedömning:** Skolan bör ges en tydligare skyldighet att informera föräldrar och elever om elevens studieutveckling kontinuerligt under hela grundskoletiden. Utvecklingssamtalen har här en viktig roll och kompetensutvecklingsinsatser bör genomföras för att förbättra informationen. Informationen bör grunda sig på en utvärdering av elevernas utveckling i relation till målen i läroplanen och i kursplanerna för år 5 och 9. Detta bör regelmässigt leda fram till en framåtsyftande individuell utvecklingsplan. Planen bör visa vilka ytterligare insatser eleven behöver för att nå målen för utbildningen och vilka överenskommelser som lärare, elev och föräldrar ingått. Formerna för hur de individuella utvecklingsplanerna bör regleras bör dock av integritets- och rättsäkerhetsskäl bestämmas först när sekretessfrågorna är klargjorda.

Utvecklingssamtal varje termin under alla nio åren och betyg i de två sista skolåren i grundskolan är de former av information om elevens studieresultat som i dag är reglerade för grundskolans del. Dessutom förekommer olika typer av kontakter – muntligt och skriftligt, individuellt och kollektivt.

I ett väl fungerande utvecklingssamtal får eleven och föräldrarna klara besked om elevens studieresultat och utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna. Utifrån kursplanernas mål skall läraren allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling och muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen. Läraren skall dessutom, med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål, fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov. Av grundskoleförordningen (1994:1194) framgår vidare att vårdnadshavaren har rätt att begära skriftlig information som ett komplement till utvecklingssamtalet, men att sådan information inte får ha karaktären av betyg. Det innebär att informationen inte får vara formaliserad eller standardiserad och att den inte heller får lämnas utan att detta överenskommit i det enskilda fallet.

I Skolverkets senaste attitydundersökning har de flesta föräldrar och elever angett att de är nöjda med den information de får i utvecklingssamtalen. Men att de flesta är nöjda kan inte vara tillräckligt – utvecklingssamtalen är viktiga för alla elever och det finns därför skäl att

### *Tydligare information om elevens studieutveckling*

Målet måste vara att alla elever och föräldrar känner till de mål som finns i läroplan och kursplaner. Stöd skall sättas in så tidigt som möjligt för elever som riskerar att inte nå målen. Regeringen anser därför att skolorna bör ta ett tydligare ansvar för informationen om elevens studieutveckling. Elev och föräldrar skall under hela tiden i grundskolan vara väl förtrogna med elevens utveckling mot målen.

Skyldigheten för skolan att informera föräldrar och elever om elevens studieutveckling kontinuerligt under hela grundskoletiden behöver göras tydligare. Informationen skall grunda sig på en utvärdering och bedömning av utvecklingen i relation till målen i läroplanen och i kursplanerna för år 5 och 9. Uppföljningen och utvärderingen samt studieplaneringen är en process som är unik för varje elev och därför varken kan eller bör regleras centralt i författningar eller föreskrifter. De överenskommelser som görs i utvecklingssamtalet bör dock regelmässigt leda fram till en framåtsyftande individuell utvecklingsplan för varje elev.

Det är viktigt att betona karaktären av den individuella utvecklingsplanen. Den skall stödja elevens kunskapsutveckling men inte användas för att bedöma den. En individuell utvecklingsplan skall visa vilka ytterligare insatser eleven behöver för att nå målen. Detta för att stärka elevens rätt att få det stöd och den stimulans den behöver för att gå vidare. Målen som eleverna skall ha uppnått i slutet av det femte skolåret är inte någon "examen" mellan år 5 och 6, som en elev måste passera för att kunna gå vidare i grundskolan. Stadierna är avskaffade och elevernas individuella utveckling och väg mot målen kan se mycket olika ut.

Regeringen anser att det betygssystem som finns i grundskolans år 8 och 9 skall finnas kvar. Betygen ger dock en ofullständig information om elevens väg mot målen. Betyg alltför tidigt riskerar att formalisera synen på elevernas utveckling och ger en alltför torftig information till eleverna och föräldrarna. Av dessa skäl skall heller inte dokumentation av det som kommer ut ur utvecklingssamtalen vara betygsliknande eller användas som omdömen om elevens resultat. Syftet är i stället att skolan, eleven och föräldrarna kommer överens om vad som behöver ske framöver för att eleven skall göra framsteg och nå målen.

Ett av de viktigaste syftena med en individuell utvecklingsplan är att tydliggöra det stöd alla elever har rätt att få så tidigt som möjligt och att insatserna skall följas upp och diskuteras mellan skola och hem. Den individuella utvecklingsplanen är därför inget statiskt dokument utan den kommer att förändras och revideras allt eftersom situationen förändras. Arbetet med den individuella utvecklingsplanen får varken byråkratiseras eller formaliseras. För de flesta elever bör det vara en naturlig avslutning av utvecklingssamtalet där skola, elev och föräldrar sammanfattar hur eleven kan gå vidare i sin studieutveckling. Formerna för hur de individuella utvecklingsplanerna närmare bör regleras bör dock av

integritets- och rättssäkerhetsskäl bestämmas först när sekretessfrågorna är klargjorda. Skr. 2001/02:188

För att ytterligare stärka de insatser som redan görs bör staten stödja kompetensutveckling av lärare på detta område. Det gäller såväl genomförandet av utvecklingssamtalen som utformningen av de individuella utvecklingsplanerna.

### **Skriftligt omdöme obligatoriskt för elever som inte når grundskolans mål**

**Regeringens bedömning:** En skyldighet bör införas för skolan att utfärda skriftliga omdömen för alla elever som inte når målen i ett eller flera ämnen eller ämnesblock i grundskolans år 9 och specialskolans år 10, och inte som i dag endast på en elevs eller vårdnadshavares begäran. Ett sådant dokument styrker den arbetsinsats eleven har gjort och de kunskaper eleven har och det är en viktig information till den mottagande gymnasieskolans lärare.

Skyldigheten att utfärda skriftligt omdöme bör även tillämpas när en elev avbryter ett språkval så att betyg inte kan sättas enligt kursplanen.

Det finns tecken på att skolorna inte tillräckligt informerar om möjligheten att få ett skriftligt omdöme. Det skriftliga omdömet innebär något annat än en skriftlig information. Elever som inte fått slutbetyg i ett ämne eller ämnesblock i grundskolan kan få ett skriftligt omdöme. I sådana fall är skolan enligt grundskoleförordningen skyldig att på begäran av eleven eller elevens vårdnadshavare ge ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet eller ämnesblocket. Det skriftliga omdömet skall innehålla uppgifter om vilka kunskaper eleven har i ämnet och vilka som måste uppnås för att eleven skall kunna få godkänt. Av omdömet kan också framgå de stödåtgärder som har vidtagits. Motsvarande bestämmelser finns för specialskolan.

Ett sådant dokument styrker den arbetsinsats som eleven har gjort och de kunskaper som eleven har, vilket är betydelsefullt för självkänsla och självbild. Det skriftliga omdömet beskriver elevens studieutveckling, innehåller information om vilka mål som har uppnåtts under grundskoletiden samt redovisar vilka stödåtgärder som satts in. Det blir också en viktig information för mottagande personal i gymnasieskolan, så att eleven så snart som möjligt kan få den kompletterande stöd som behövs för att nå minst godkänt. För elever som hoppar av språkstudier i grundskolan blir ett skriftligt omdöme en redogörelse för kunskapsutvecklingen i språket, trots att han eller hon inte fullföljt studierna utan i stället övergått till studier i svenska och/eller engelska.

Regeringen menar att det skriftliga omdömet kan innehålla en för eleven, elevens föräldrar och mottagande skola, betydelsefull information. Det bör därför införas en skyldighet för skolan att utfärda ett skriftligt omdöme för alla elever som inte når målen i ett ämne eller en ämnesgrupp i grundskolans år 9 respektive specialskolans år 10. Skyldigheten bör då även tillämpas när en elev avbryter ett språkval så att ett betyg inte kan sättas enligt kursplanen.

Olika former av skriftlig dokumentation har ökat inom skolan. Åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd och skriftliga omdömen för elever som inte når målen är sådana exempel. Även skriftlig information i samband med utvecklingssamtal får ökad betydelse. Det är viktigt att alla skriftliga dokument som innehåller uppgifter om enskilda elever hanteras på ett korrekt sätt. Det gäller särskilt med tanke på att det i många skolor pågår ett arbete med olika former av information om elevernas utveckling, med inslag av exempelvis loggböcker och den s.k. portfoliometoden. De skolor, som ingår i försöksverksamheten med utbildning utan timplan i grundskolan, arbetar intensivt med att utveckla just sådana arbetsmetoder.

Dokument med uppgifter om elevens studieplanering blir vanligtvis allmän handling. I vissa fall kan det bli aktuellt att dokumentet omfattas av sekretess. Det är angeläget att utreda sekretessbestämmelserna för all form av skriftlig dokumentation i skolan. Regeringen kommer därför inom kort att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av sekretessen i samband med utvecklingssamtal, skriftlig information och individuell studieplanering. Behovet av en sådan utredning aktualiserades bl.a. i regeringens proposition Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14).

## 2.2 Det systematiska kvalitetsarbetet – stöd för verksamhetsutveckling

För att fler barn, ungdomar och vuxna skall nå målen för utbildningen måste kvaliteten i utbildningen öka. Ett systematiskt kvalitetsarbete syftar till att åstadkomma en sådan förbättring, genom att på alla nivåer utvärdera resultat och måluppfyllelse, identifiera brister, analysera orsaker till dessa och vidta de åtgärder som behövs.

### Kvalitetsredovisningen – ett stöd för det lokala kvalitetsarbetet

**Regeringens bedömning:** För att varje elev och studerande skall ges bästa möjliga förutsättning att nå utbildningsmålen krävs ett kontinuerligt kvalitetsarbete. Arbetet med kvalitetsredovisning är ett viktigt stöd för detta arbete.

För att underlätta kvalitetsarbetet för skolor och kommuner bör kravet på arbetsplan och skolplan tas bort. På så sätt koncentreras kvalitetsarbetet kring kvalitetsredovisningen och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tydliggörs.

Kommunen bör vidare bli skyldig att följa upp och utvärdera verksamheten i fristående skolor som får offentligt bidrag. Fristående skolor bör bli skyldiga att lämna sin kvalitetsredovisning inte bara till Skolverket utan även till den kommun där skolan är belägen.

Dessutom bör en skyldighet införas att upprätta kvalitetsredovisning även för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. För att stödja kvalitetsarbetet bör Skolverket ges i uppdrag att utveckla föreskrifter om kvalitetsredovisning.

Enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet skall varje skola och kommun årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Arbetet med kvalitetsredovisning skall vara ett stöd för det kvalitetsarbete som måste ske såväl i skolan och vuxenutbildningen som i kommunerna.

Varje skola och vuxenutbildning måste minst en gång per år utvärdera de egna resultaten och bedöma i vilken utsträckning de nationella målen har nåtts. Vidare skall de identifiera orsaker till och ange vilka åtgärder som skall vidtas om målen inte har uppnåtts. Skolan har därmed ett uttalat ansvar för att dokumentera resultaten av sitt arbete. Detta gäller även för kommunen, vars kvalitetsredovisning skall bygga på skolornas redovisningar. Bedömningen av resultat och måluppfyllelse bör utgå från skolans och vuxenutbildningens hela uppdrag som det beskrivs i läroplan och kursplaner. För att få en samlad bedömning måste utgångspunkt också tas i undersökningar av skolans arbete, trivsel m.m. Det kan t.ex. handla om regelbundna enkäter till elever, föräldrar och personal eller kollegiala bedömningar som på detta sätt sammanfattas och analyseras.

Skolans verksamhet skall präglas av demokrati och inflytande. Det gäller även kvalitetsarbetet som bör vara brett förankrat. För att nå verkligt genomslag och leda till verkliga förbättringar måste personal och elever eller studerande aktivt delta i kvalitetsarbetet och i arbetet med kvalitetsredovisning. Redovisningen har även ett stort informationsvärde i förhållande till föräldrar och allmänhet.

Kvalitetsredovisningen är också ett viktigt underlag för dialogen mellan skolan och kommunen om den enskilda skolans måluppfyllelse och kvalitetsarbete. Kvalitetsredovisningarna används även av Skolverket vid kontakter med kommunerna och i vissa fall i samband med tillsyn.

#### *Kvalitetsarbetet koncentreras kring kvalitetsredovisningen*

Arbetet med kvalitetsredovisning hade inledningsvis svårt att nå genomslag i skolor och kommuner. Efter att Skolverket 1999 gett ut allmänna råd om kvalitetsredovisning och senare satt in stödande åtgärder är arbetet med kvalitetsredovisning nu på väg att bli det stöd för den egna verksamhetsutvecklingen som ursprungligen var syftet. År 2000 var det dock 82 kommuner som inte uppfyllde förordningens krav att göra kvalitetsredovisning. Dessutom fanns brister i många redovisningars kvalitet.

Även i skolorna har kvalitetsarbetet och arbetet med kvalitetsredovisning utvecklats under de senaste åren. Där kvalitetsarbetet fungerar väl kan det bidra positivt till skolornas möjligheter att nå målen för utbildningen och öka trivseln för såväl personal som elever. Ambitionen med de förändringar regeringen nu gör är att omsätta detta till alla skolor och alla kommuner.

För att underlätta kvalitetsarbetet anser regeringen att kravet på arbetsplan och skolplan bör tas bort ur det nationella regelverket i samband med den kommande revideringen av skollagen. Detta koncentrerar kvalitetsarbetet kring *ett* dokument som staten föreskriver –

kvalitetsredovisningen. Det tydliggör också ansvarfördelningen mellan stat och kommun genom att uppföljningen av lokala mål främst blir en fråga för skola och kommun. Samtidigt menar regeringen att de kommuner som även framöver väljer att anta kommunala skolplaner får ett gott underlag till dessa genom kvalitetsredovisningen.

För att stödja skolor och kommuner att utveckla kvalitetsarbetet kommer regeringen dessutom att ge Skolverket i uppdrag att utveckla föreskrifter om kvalitetsredovisning. Detta bl.a. i syfte att tydliggöra krav på kommunerna att i kvalitetsredovisningen analysera sina resultat och visa vilka åtgärder som behövs.

#### *Kommunen bör ha ett uppföljningsansvar för fristående skolor*

Elever i fristående skolor har samma rätt att gå i en skola där kvaliteten följs upp och utvärderas som eleverna i den kommunala skolan. Fristående skolor som får offentligt stöd är därför på samma sätt som kommunala skolor skyldiga att upprätta kvalitetsredovisningar. Det är en trygghet för elever och föräldrar att en utvärdering sker av att verksamheten svarar mot de kvalitetskrav som riksdag och regering ställt upp.

Fristående skolor och kommunala skolor är del av samma skolsystem. De har gemensamma grundläggande regler och gemensam finansiering. De fristående skolorna skall ge eleverna en utbildning som i fråga om värdegrund och kunskap motsvarar den som ges i offentliga grundskolor eller gymnasieskolor. De är också skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av de egna skolorna, dock endast i den utsträckning kommunen bestämmer. På nationell nivå sker en kvalitetsvärdering från statens sida.

Regeringen anser att kommunerna bör ha ett övergripande ansvar för att lokalt följa upp och utvärdera kvaliteten i all offentligt finansierad utbildning som ges i skolväsendet för barn och ungdom i kommunen inklusive fristående skolor. Det följer av kommunens ansvar för att erbjuda utbildning i förskoleklassen, för skolplikten och för att erbjuda utbildning i gymnasieskolan. Det ligger också i kommunernas intresse att förvissa sig om att utbildningen svarar mot de kvalitetskrav som medborgarna har rätt att ställa på offentligt finansierad verksamhet. Regeringen anser dessutom att en fristående skola bör bli skyldig att, utöver till Skolverket, också lämna sin kvalitetsredovisning till den kommun där skolan är belägen.

#### *Kvalitetsredovisning även i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen*

Även i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är det viktigt att det sker ett kontinuerligt kvalitetsarbete. Att detta dokumenteras är ett stöd för dialogen mellan föräldrar och personal kring förskolans måluppfyllelse och behov av utveckling. Det är också ett stöd för dialogen mellan förskolan och kommunen.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen omfattas i dag inte av krav på kvalitetsredovisning. Redan i dag gör emellertid många kommuner av eget intresse kvalitetsredovisningar för sin förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Regeringen menar att detta bör ske i

alla kommuner och avser därför ta initiativ till att en skyldighet att upprätta kvalitetsredovisning införs även för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Skr. 2001/02:188

### Enhetliga resultatmätt

**Regeringens bedömning:** Skolverket kommer att ges i uppdrag att utveckla de enhetliga resultatmätt för förskolan, skolan och vuxenutbildningen som bör ingå i varje kvalitetsredovisning. Resultatmåten bör sammantaget spegla verksamheternas hela uppdrag, dvs. målen i läroplanerna och för skolan kursplanerna.

Skolan utvärderas regelbundet mot bakgrund av resultatmätt, som t.ex. betygsgenomsnitt, andelen elever med behörighet till nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan, andelen elever i år 9 som saknar betyg i ett eller flera ämnen eller andelen elever som fullföljer eller inte fullföljer gymnasieskolan. Detta sker i den enskilda skolan, i kommunen och på nationell nivå samt i den offentliga debatten. Denna typ av resultatmätt är viktiga för att utvärdera skolans och skolsystemets framgång, men speglar inte verksamheternas hela uppdrag. Utgångspunkterna och valet av resultatmätt för utvärdering varierar också mellan kommuner.

Regeringen bedömer därför att det finns behov av enhetliga resultatmätt i arbetet med kvalitetsredovisning. Det är givetvis inte möjligt att sammanfatta en skolas hela arbete enbart med resultatmätt. Det pågår också ett omfattande internationellt arbete såväl i EU som i OECD med att utveckla olika former av kvalitetsindikatorer. Regeringen bedömer att det trots svårigheterna bör vara möjligt att ta ytterligare steg i att utveckla mått som fångar förskolans, skolans och vuxenutbildningens arbete och som kan användas gemensamt av respektive verksamhet och av kommunerna i arbetet med kvalitetsredovisning.

Skolverket bör därför ges i uppdrag att utveckla sådana resultatmätt för förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Dessa bör stödja kvalitetsarbetet både i skolan och i kommunen genom att fungera som kvalitetsindikatorer samtidigt som de underlättar jämförelser mellan skolor, mellan kommuner och på nationell nivå. Ambitionen bör vara att resultatmåten sammantaget skall spegla verksamheternas hela uppdrag, dvs. målen i läroplanerna och för skolan även kursplanerna. Strävan bör vara att även de övergripande målen skall kunna omfattas, t.ex. faktorer som trygghet, trivsel, arbetsmiljö och skolmåltider samt inflytande för barn, elever och vuxna. Utöver resultatmätt som baseras på prov eller annan dokumentation bör därför övervägas mått även av annan karaktär baserade på enkäter, som t.ex. attitydundersökningar, självvärderingar samt kollegiala bedömningar m.m.

Regeringen anser vidare att ämnesproven i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik i slutet av grundskolans år 5 och specialskolans år 6 ger en möjlighet till en viktig avstämning av elevernas utveckling mot målen. De är framför allt betydelsefulla för skolans egen resultatvärdering och kan användas tillsammans med en rad andra instrument som varje enskild skola väljer. För den nationella nivån



utgör de nationella proven en möjlighet för Skolverket att få en bättre överblick och avstämning av läget i skolan efter halva grundskoletiden. Som ett led i den nationella rapporteringen bör Skolverket därför sammanställa resultaten från de nationella proven i år 5 respektive år 6. Enligt Skolverket är intresset för de nationella proven i år 5 mycket stort, vilket innebär att merparten av skolorna använder proven. För att få en bättre överblick över hur de nationella proven används och vilket inflytande dessa har på undervisningen bör Skolverkets sammanställning även omfatta en analys av vilka skolor som inte använt proven och varför.

### 2.3 Statens skolverks uppdrag renodlas och en ny skolutvecklingsmyndighet inrättas

**Regeringens bedömning:** Granskningen av kvalitet och kvalitetsarbete i skolor och kommuner bör stärkas och bli en av Skolverkets centrala myndighetsuppgifter. Skolverkets uppgifter koncentreras till kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering och granskning samt tillsyn. Skolverket får en styrelse. Skolverkets tillsyn av förskolan och det offentliga skolväsendet regleras i skollagen (1985:1100).

Skolverkets uppgifter renodlas genom att verkets nuvarande uppgifter när det gäller utvecklingsstöd bryts ut och överförs till en ny myndighet. Den nya myndigheten får till uppgift att initiera skolutveckling och stödja viss kompetensutveckling.

Under det senaste decenniet har skolväsendet genomgått stora förändringar. Med anledning av propositionen Ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) ändrades ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Den statliga detaljstyrningen genom regel- och resursstyrning ersattes av målstyrning med tydliga nationella mål för utbildningen. Den lokala friheten ökade när det gäller hur man skall arbeta för att nå målen, hur verksamheten skall organiseras och vilka resurser som skall satsas på skolan.

För att bättre kunna svara mot uppgifterna på den statliga nivån ersattes Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna den 1 juli 1991 av den nya myndigheten Statens skolverk (Skolverket). Verkets övergripande uppgift skulle vara att hävda de nationella målen för skolväsendet. En huvuduppgift blev att utveckla och ansvara för en nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning och utvärdering av skolan. Tillsyn skulle komplettera uppföljningen och utvärderingen. En annan huvuduppgift blev att ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan.

#### *Skolverkets uppgifter är svårförenliga*

I dag har Skolverket ett tudelat uppdrag. Å ena sidan behövs det en kraftfull nationell uppföljning, utvärdering och granskning av skolans resultat, liksom en skarp tillsyn för att värna om elevens rätt. Å andra sidan visar senare års erfarenheter att många kommuner och skolor har

alltför stora brister och svårigheter både i sin måluppfyllelse och i sitt utvecklingsarbete. Att stödja kommunernas utvecklingsarbete är därför en angelägen uppgift.

Som exempel på verkets utvecklingsstödjande roll kan nämnas det uppdrag Skolverket fick hösten 2000 att under en begränsad tidsperiod, fram till den 30 juni 2003, särskilt arbeta med att utveckla formerna för att stödja utvecklingen av förskola, skola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning. Syftet är att verket mer aktivt skall verka för att i samråd med kommunerna stödja skolor där många elever inte når målen att utveckla verksamheten. Uppdraget syftar till att åstadkomma en varaktig omorientering av verksamhetsformerna för att stödja utveckling. Den ändrade inriktningen av verkets insatser innebär att medel för lokal skolutveckling tillförs till följd av ”uppsökande verksamhet” och i mindre utsträckning efter ansökan. Skolverket har inkluderat detta uppdrag i s.k. utvecklingsdialoger med kommuner och skolor.

För kommuner och andra intressenter kan Skolverkets båda uppgifter framstå som svåra att förena. Skolverkets roll som en stark statlig tillsynsmyndighet riskerar att bli otydlig, när verket samtidigt arbetar med allt fler utvecklingsuppgifter. Samtidigt blir inte den främjande och utvecklingsstödjande rollen tillräckligt förtroendeingivande när den innehas av samma myndighet som utövar kvalitetsgranskning och tillsyn.

Riksdagens revisorer föreslog våren 1999 i rapporten *Skolverket och skolans utveckling* (RR 1998/99:3) att verkets roll skulle förtydligas. Revisorerna konstaterade att Skolverkets främjandeuppgift är mångtydig och bidrar till att splittra verkets resurser. Hösten 2001 presenterade Riksrevisionsverket (RRV) rapporten *Skolverkets tillsyn* (RRV 2001:24). Enligt RRV har tillsynen haft en underordnad roll, vilket speglar en stark betoning av den informativa styrningen på bekostnad av verkets roll som tillsynsmyndighet. I rapporten *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling* (2001/02:13) anser Riksdagens revisorer att tillsynen av skolväsendet är otillräcklig samt att verket uteslutande bör ägna sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Enligt regeringens bedömning bör Skolverkets granskande uppgift göras tydligare och separeras från den utvecklingsstödjande verksamheten. Kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måluppfyllelse måste förstärkas för att säkerställa en likvärdig utbildning över hela landet. För att åstadkomma en självständig granskning och tillsynsmyndighet måste de utvecklingsfrämjande insatser som staten anser nödvändiga åtskiljas från den granskande och kvalitetsbedömande myndighetsrollen. Mot denna bakgrund anser regeringen att Skolverkets nuvarande uppgifter bör renodlas och en ny utvecklingsmyndighet bildas.

### **Skolverket – en gransknings- och tillsynsmyndighet**

Utbildningens kvalitet är angelägen både av likvärdighetsskäl, som har sin grund i rättvisa och jämlikhet, och av tillväxtpolitiska skäl för att trygga vår gemensamma välfärd. Ansträngningarna för att stärka utbildningens kvalitet måste öka både nationellt och lokalt. Enligt regeringens bedömning är det nödvändigt – inte minst för elevernas skull – att staten

tydligare tar sitt ansvar för en likvärdig utbildning med hög kvalitet i hela landet. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter inte bara att staten sätter upp nationella mål utan också att staten systematiskt följer upp och granskar verksamheten med utgångspunkt i skollag och fastställda mål.

Regeringen har den bestämda uppfattningen att uppgifter som syftar till att uppnå nationell likvärdighet på utbildningsområdet skall skötas av myndigheter underställda regeringen. Det innebär att generella förvaltningsregler och principer tillämpas, vilket bidrar till rätts-säkerheten och att kraven på offentlighet och insyn tillgodoses. Regeringen avvisar därför bestämt de motioner i riksdagen som föreslagit ett fristående kvalitetssäkringsinstitut för skolan, som skall stå fritt i förhållande till regering och riksdag. Förslagen har också avvisats av en bred majoritet i riksdagen. Tillsyn och granskning av en stor mål- och resultatstyrd samhällssektor som förskola, skola och vuxenutbildning har inslag av myndighetsutövning som inte kan överlåtas till privaträttsliga organ eller andra fristående institut.

För att tillvarata elevens rättigheter och kunna redovisa kvalificerade bedömningar av skolans resultat krävs en myndighet som har en samlad kunskap och kompetens på det område som den har att tillse. Detta är en förutsättning för en statlig myndighet som skall kunna vara en saklig granskare av skolväsendet. Det är viktigt att det statliga ansvaret för att granska och utvärdera blir tydligt och uppfattas rätt i skolsektorn. Granskningen av resultaten och verksamheten inom förskolan, skolbarnsomsorgen, skolan och vuxenutbildningen måste vara oberoende i förhållande till dem som granskas. Även tillsynen måste stärkas. Regeringen har alltsedan 1994 i regleringsbrevet för Skolverket framfört att tillsynen skall utgöra en större andel av Skolverkets verksamhet. Regeringens uppfattning i denna fråga framfördes senast i budgetpropositionen för 2002 och i regleringsbrevet för 2002.

En huvuduppgift för ett renodlat Skolverk bör vara att granska utbildningens kvalitet och resultat i kommuner och skolor samt utöva tillsyn över verksamheten. Verket skall därutöver genom uppföljning och utvärdering ge en god bild och bedömning av verksamheten i förskola, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning på såväl nationell som lokal nivå. För att garantera kvaliteten i verkets uppdrag liksom en bred samhällsförankring bör Skolverket ha en styrelse.

Skolverket skall också fortsättningsvis ha till uppgift att utveckla styrdokument för förskola, skola och vuxenutbildning, t.ex. kursplaner och betygskriterier, samt svara för prövning av ärenden om fristående skolor.

#### *Förstärkt utbildnings inspektion genom tillsyn och kvalitetsgranskning*

Genom att Skolverket får tillsyn och kvalitetsgranskning som en högt prioriterad uppgift sker statens styrning av skola och vuxenutbildning både genom läro- och kursplaner och genom efterhandsgranskning av resultaten. Därmed möjliggörs också en förstärkt utbildningsinspektion av såväl förutsättningar och resultat som kvalitetsarbete. Utbildningsinspektion, som omfattar både kvalitetsgranskning och till-

syn, skall dock kunna ske regelbundet både på kommunal nivå och på skolnivå. Inspektionen kan dock komma att ske med olika fokus. På kommunal nivå är det främst kommunens övergripande ansvar för verksamheten som bör fokuseras, medan det på skolnivå blir den professionella nivåns uppdrag som kommer i centrum.

Slutsatserna och beslut från varje inspektion skall återföras till den kommun, enskilda huvudman samt i förekommande fall de skolor och övriga verksamheter som granskats. Slutsatserna skall även göras offentliga för att elever, studerande och föräldrar skall kunna ta del av dem. I denna återföring till kommuner och skolor kan även ingå att lämna råd och rekommendationer rörande deras framtida kvalitetsarbete. Kommuner, enskilda huvudmän och skolor skall ges möjligheter att åtgärda eventuella brister och förnyad inspektion skall följa upp om åtgärderna fått avsedd effekt. Dialogen mellan Skolverkets utbildningsinspektörer och kommunen respektive skolan bör därmed bidra till att den systematiska kvalitetsutvecklingen främjas. Kvalitetsgranskning och tillsyn kommer att vara starkt prioriterade uppgifter för Skolverket.

Inspektionsuppdraget skall baseras dels på instruktioner av regeringen i regleringsbrev, dels på de prioriteringar som Skolverkets styrelse gör. Skolverket skall kontinuerligt i återkommande rapporter till regeringen beskriva, analysera och bedöma tillståndet i förskola, skola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning på såväl nationell som lokal nivå. Genom att kvalitetsgranskning blir en huvuduppgift för myndigheten och denna får en styrelse är det naturligt att den tidigare Kvalitetsgranskningsnämnden avvecklas.

#### *Kvalitetsgranskningens uppdrag vidgas*

Sedan 1998 har Skolverket på regeringens uppdrag regelbundet genomfört nationella tematiska kvalitetsgranskningar i skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Granskningarna, som har genomförts av statliga utbildningsinspektörer, har inneburit ett värdefullt komplement till Skolverkets tillsyn, uppföljning och utvärdering. Resultaten har rapporterats till regeringen. Lokalt har de återförts till de enskilda verksamheterna och därmed kunnat bidra till den lokala verksamhetsutvecklingen. För regeringen har de tematiska granskningsrapporterna bidragit till att fördjupa bilden av verksamheten i kommunerna och gett underlag till reformarbetet. Skolverket bör även i framtiden genomföra denna typ av tematiska granskningar inom prioriterade områden, som ett led i inspektionsverksamheten. Varje granskning måste ske i samråd med skolhuvudmannen.

Kvalitetsgranskningen bör emellertid enligt regeringens uppfattning stärkas ytterligare och tillsammans med regelbundna granskningar av kommunernas kvalitetsarbete bli en central myndighetsuppgift för Skolverket. Återkopplingen till de berörda samt uppföljning av vilka åtgärder som vidtagits är en väsentlig del av granskningsuppdraget.

Skolverket bör redovisa kommunernas och skolornas kvalitetsarbete i sina återkommande rapporter till regeringen. Skolverket bör även redovisa vilka åtgärder de granskade kommunerna och skolorna vidtagit med anledning av verkets synpunkter.

Skolverkets tillsyn skiljer sig från kvalitetsgranskningen bl.a. genom att dess fokus är att garantera rättsäkerheten för den enskilde, dvs. för barnet i förskolan, för eleven samt för den vuxenstuderande.

Enligt Tillsynsutredningens delbetänkande *Statlig tillsyn* (SOU 2002:14) är tillsyn ett förvaltningspolitiskt instrument som innebär att ett tillsynsorgan, som har sitt uppdrag definierat i lag, granskar ett tillsynsobjekt och genom tydliga beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger. Tillsyn är enligt utredningen mer en fråga om ”rätt eller fel”, dvs. ett svar på frågan om ett tillsynsobjekt uppfyller uppställda krav, än ett svar på om tillsynsobjektet i en allmän bedömning är ”bra eller dåligt”. Kvalitetsgranskningens uppdrag är och kommer i denna mening vara vidare än tillsynens, och därmed ge förutsättningar för bedömningar som tillsynen inte kan göra. Det är samtidigt viktigt att tillsynen sker i samspel med kvalitetsgranskningen och kan ske som tematiska inspektioner i syfte att öka rättssäkerheten.

När Skolverket bildades underströk regeringen att målstyrning kräver en omfattande och effektiv tillsyn. Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer har emellertid återkommande kritiserat verket för att ha en för passiv och resursmässigt för lågt prioriterad tillsyn. Från 1994 har regeringen, bl.a. i regleringsbrev, återkommande verkat för att öka tillsynens omfattning samt för att utöka dess former och bredda dess inriktning. Regeringen förutsätter nu att verket bygger ut den kompetens som behövs för att tillsynen skall få en klar inriktning på enskilda elevers rätt samt på grundläggande förutsättningar för likvärdighet och på så sätt komplettera så sätt komplettera kvalitetsgranskningen.

Skolverkets tillsyn över det offentliga skolväsendet har inte stöd i skollagen utan endast i Skolverkets instruktion. Detta förhållande, som nyligen har uppmärksammats av såväl RRV, Tillsynsutredningen som Riksdagens revisorer, skiljer skolområdet från andra samhällsområden. Regeringen anser att även tillsynen över förskolan, skolan och vuxenutbildningen bör regleras i lag och avser därför att återkomma med ett förslag till lagreglering i samband med beredningen av Skollagskommitténs kommande förslag.

Skollagskommittén skall enligt sina direktiv (dir. 1999:15) utreda om statens sanktionsmöjligheter behöver stärkas i förhållande till kommunerna. Frågan är inte enkel. Å ena sidan kan hävdas att en tillsynsmyndighet bör ha möjlighet att använda sanktioner för att det skall bli kännbart för kommuner som inte vidtar åtgärder efter tillsynsbeslut. Inte minst likvärdigheten och rättssäkerheten för elever som går i kommunala och fristående skolor talar för detta. Å andra sidan har kommunerna hittills i mycket hög grad rättat sig efter Skolverkets kritik i samband med tillsyn. Därtill måste ett sanktionssystem vara väl avvägt med avseende på effektivitet och proportionalitet och samtidigt inte mer än nödvändigt inverka på den kommunala självstyrelsen. Det kräver därför noggranna överväganden. Regeringen vill därför avvakta med ett slutligt ställningstagande till dess att Skollagskommittén och remissinstanserna sagt sitt i denna fråga.

När det gäller fristående skolor är situationen en annan. Där har Skolverket redan möjlighet att återkalla ett godkännande att bedriva viss

utbildning samt att återkalla rätten till bidrag. Regeringen bedömer att det befintliga sanktionssystemet för de fristående skolorna till stora delar fungerat väl. Skr. 2001/02:188

### **En ny skolutvecklingsmyndighet**

Den enskilda skolans utvecklingsarbete är grunden för en god utbildning och en god skolmiljö. Huvudansvaret för detta vilar på de professionella i skolorna. Sedan ansvaret för det offentliga skolväsendet överfördes till kommunerna har dessa huvudansvaret för att utveckla kvaliteten i såväl förskola, skola som vuxenutbildning. Huvudmännen har ett särskilt ansvar för att skapa goda förutsättningar för utveckling. Staten stödjer dessutom på olika sätt arbetet med att utveckla kvaliteten inom prioriterade områden samt utvecklingen av själva kvalitetsarbetet.

Statens ansvar för skolans utveckling tar sin utgångspunkt i målet en likvärdig skola i hela landet för alla barn och studerande. Genom tydliga mål och en väl fungerande uppföljning och granskning av kvalitet och resultat ges kommuner och skolor viktiga förutsättningar för sitt kontinuerliga utvecklingsarbete. Men staten bör också i viss omfattning bistå kommuner och skolor i deras utvecklingsarbete inom områden som är väsentliga på nationell nivå och för att tillförsäkra en likvärdig utbildning i hela landet.

Det statliga utvecklingsstödet kan bättre stimulera och stödja det lokala utvecklingsarbetet genom en myndighet som har som huvuduppgift att främja utveckling. Genom att inte behöva svara för mer traditionella förvaltande uppgifter får en sådan myndighet stor frihet att mer förutsättningslöst verka inspirerande och pådrivande. En ny myndighet bör därför inrättas för att främja nationellt fastställda mål genom att stödja och stimulera kommuner och skolor i deras arbete med den lokala skol- och verksamhetsutvecklingen.

Stödet skall avse förskoleverksamhet, förskoleklass, skolbarnsomsorg, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning. Det finns också skäl att stödja utvecklingen av det systematiska kvalitetsarbetet i kommuner och skolor, såväl fristående som kommunala, bl.a. genom information och kompetensutveckling som når alla nivåer i kommunens skolorganisation. Skolpolitiker och förvaltningsledningen efterfrågar information om hur det lokala kvalitetsarbetet kan utvecklas. Rektorens centrala roll i att stimulera och motivera medarbetarna att bedriva ett kontinuerligt förbättringsarbete för ökad kvalitet ställer särskilda krav på kunskaper om både arbetssätt och metoder. Lärare och andra medarbetare behöver ges verktygen att bedriva det praktiska förbättringsarbetet. Det kan t.ex. handla om metoder som självvärdering och kollegiala bedömningar.

Den nya myndigheten för skolutveckling skall svara för den statliga rektorsutbildningen samt främja kompetensutveckling av skolväsendets och barnomsorgens personal inom nationellt prioriterade områden. Vidare skall myndigheten initiera utveckling och stödja viss kompetensutveckling inom strategiska områden. Vid implementering av större skolreformer, t.ex. införande av en ny skollag och en reformerad

gymnasieskola, är det naturligt att myndigheten samarbetar med Skolverket. Skr. 2001/02:188

Myndigheten bör också få i uppdrag att ta ansvar för de stödjande insatser som Skolverket i dag riktar mot kommunerna och skolorna i deras arbete med att utveckla verksamheten. Andra naturliga uppgifter för den nya myndigheten kan t.ex. vara att stimulera användningen av informationsteknik i skolan och utveckla Skoldatanätet. Myndigheten bör dessutom svara för informationskampanjer och verka för att elever och föräldrar får information om skolan. Vissa statliga utvecklingsinsatser sker i dag utanför Skolverket, t.ex. ITiS, Attraktiv skola och projektet Tillsammans. Framdeles bör nya liknande insatser kunna ske inom ramen för den särskilda utvecklingsmyndigheten.

En myndighet med uppdraget att stödja utveckling bör etablera och utveckla samverkan med exempelvis Svenska Kommunförbundet, lärar- och elevorganisationer samt arbetslivet. Den bör dessutom kunna utveckla samarbetet med universitet och högskolor – särskilt lärarutbildningen – samt regionala utvecklingscentra och resurscentra som Nationellt centrum för matematik, Kemilärarnas resurscentrum, Centrum för tekniken i skolan, Fysikcentrum, det nyligen startade nationella centret i biologi och bioteknik samt Nationellt centrum för svenska som andraspråk och svenska för invandrare (sfi).

Skolverket har i dag resurser för forsknings- och utvecklingsarbete. Samtidigt byggs den utbildningsvetenskapliga forskningen ut med stöd av Vetenskapsrådet. Flera forskarskolor har också inrättats inom området. Den nya myndighetens uppdrag bör framför allt vara att med utgångspunkt i forskningsresultat främja och stödja utveckling i förskola, skola och vuxenutbildning. Myndigheten bör också ha som uppgift att sprida resultat av forskning som genomförs vid universitet och högskolor, så att verket därmed aktivt bidrar till att nyttiggöra den kunskap som kommer fram i forskningen. Den nya myndighetens FoU-uppdrag är således ett annat än Vetenskapsrådets uppdrag. De utvecklingsinsatser som bör stödjas kan ske utifrån myndighetens egna, övergripande ställningstaganden, men också inom de områden som, enligt regeringens bedömning, är angelägna. Det är viktigt att de utvecklingsinsatser som stöds granskas och följs upp. Vidare bör utvecklingsmyndigheten kunna långsiktigt stödja vissa miljöer för att bygga upp lämplig kompetens, t.ex. i anslutning till resurscentra eller regionala utvecklingscentra.

### *Genomförande*

Regeringen avser att snarast tillsätta en organisationskommitté för att förbereda inrättandet av en ny skolutvecklingsmyndighet i enlighet med den beskrivna inriktningen. Målet är att den nya myndigheten skall inrättas senast den 1 mars 2003.

## 2.4 Kvalitetsutvecklingen av den högre utbildningen

Regeringen anser att säkring och utveckling av kvaliteten är av central betydelse för hela utbildningsväsendet. Under mandatperioden har

systemet för kvalitetssäkring av verksamheten vid universitet och högskolor stärkts. Det är varje universitet och högskola som har det yttersta ansvaret för att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheten, medan statsmakternas uppgift är att stödja och kontrollera att kvaliteten inom utbildningen upprätthålls. Högskoleverkets uppdrag att granska kvaliteten i den högre utbildningen. Högskoleverket arbetar nu med ett ambitiöst system för kvalitetsgranskning av högre utbildning där man med en periodicitet om sex år skall granska samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina inklusive forskarutbildning. År 2001 var det första året av ämnes- och programutvärderingar i den sex-åriga cykeln. Lärosäten kan för utbildningar som inte uppfyller de kvalitetskrav som ställs på grundläggande högskoleutbildning enligt högskolelagen (1992:1434) få sitt examenstillstånd indraget om inte bristerna har avhjälpats inom en viss tid.

Vid sidan av det utökade uppdraget genomför Högskoleverket sedan flera år olika typer av kvalitetsbedömningar och utvärderingar. En av verkets uppgifter är examensrättsprövningar. Högskolor som inte har generell examensrätt ansöker om en sådan hos Högskoleverket. Verket gör då en kvalitetsbedömning av om högskolan i fråga har tillräckligt goda förutsättningar för att ge exempelvis en magisterutbildning i ett visst ämne. Högskoleverket granskar och bedömer också hur universitet och högskolor arbetar med sitt interna kvalitetsarbete för att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet.

Regeringen anser att studenternas medverkan i kvalitetsarbetet är nödvändig och att deras aktiva medverkan är en förutsättning för kvalitetsutvecklingen. Enligt högskolelagen har studenterna numera en förstärkt rätt att utöva inflytande över utbildningen. Universitet och högskolor skall verka för att studenterna tar aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

Det nationella systemet för utvärdering är en yttre kraft vars främsta syfte är att mobilisera de inre krafterna i högskolans kvalitetsarbete. Regeringen anser att den nu införda ordningen med kvalitetsgranskningar ger förutsättningar för viktiga kvalitetsförbättringar parallellt med den kraftiga utbyggnaden av högre utbildning. Det är samtidigt viktigt att kontinuerligt vidareutveckla metoderna för kvalitetsgranskning.



### 3 Strategiska utvecklingsområden

På ett antal strategiska områden behövs under de närmaste åren förstärkta statliga insatser för att påskynda utvecklingsarbetet och höja utbildningens kvalitet. De utvecklingsområden som beskrivs i det följande skall ses som en tydlig prioritering av de kommande årens förnyelsearbete från förskola till vuxenutbildning. Det är ingen heltäckande beskrivning men skall ses som insatser som regeringen bedömer har särskilt stor betydelse för att höja kvaliteten i hela utbildningsväsendet och för att påskynda utvecklingen mot en mer jämlik och likvärdig utbildning för alla.

#### 3.1 Gemensam grund för alla

Regeringen vill ha en skola där alla barn får en bra utbildning, en skola där barn med olika bakgrund och erfarenheter möts. Den nya skol-utvecklingsmyndigheten kommer att få som den första stora uppgiften att utveckla förskolan och skolan i segregerade områden för att motverka de stora skillnaderna i skolresultat som beror på elevernas sociala och etniska bakgrund. Maxtaxan ökar föräldrarnas möjlighet att placera barnen i förskolan och genom den allmänna förskolan kommer alla barn att från 4 års ålder erbjudas en pedagogisk verksamhet utan kostnad. Arbetet för att stärka de gemensamma demokratiska värderingarna, motverka mobbning och annan kränkande behandling måste fortsätta. Regeringen anser att alla elever i gymnasieskolan behöver en bred kunskapsgrund och att denna framöver bör breddas när det gäller de historiska kunskaperna. Informationstekniken ökar i betydelse i alla delar av samhället och skolan måste ge eleverna god vana i att använda tekniken. Därmed ökar även betydelse av matematikämnet. En matematik-delegation tillsätts för att stärka matematiken i alla delar av utbildningssystemet.

##### 3.1.1 Förskola och skola i segregerade områden

**Regeringens bedömning:** Insatser för att förbättra förskole- och skolsituationen för barn och ungdomar i områden präglade av social och etnisk segregation är nödvändiga. Regeringen avser därför ge den nya myndigheten för skolutveckling som det första och viktigaste uppdraget för de närmaste åren att förbättra utbildningsvillkoren för elever i segregerade områden. Myndigheten bör analysera orsaker till utbildningsresultat och visa på framgångsfaktorer, dokumentera och sprida intressanta exempel, samt stödja utvecklingsarbete i kommuner och skolor. Förutsättningarna för undervisningen i svenska som andra språk och användningen av skönlitteratur och bibliotek bör särskilt uppmärksammas.

I internationella jämförelser står sig svensk skola bra, särskilt med tanke på den ambitionshöjning av skolpolitiken som det har inneburit att alla elever skall gå ut ur grundskolan med fullständiga betyg. Resultaten varierar dock mellan skolor och kommuner.

Skolverket har i rapporten *Utan fullständiga betyg* redovisat en första analys av vad som ligger bakom de variationer som finns på nationell nivå. Utländsk bakgrund och andelen elever med utländsk bakgrund i en skola är faktorer som har betydelse för skolresultatet. Andelen elever med utländsk bakgrund i den svenska skolan har ökat stadigt under de sista åren. Bilden av dessa elever som en homogen grupp med särskilt stora problem i skolan är dock delvis missvisande. Här finns en betydande andel elever, framför allt flickor, med mycket goda resultat. Det finns trots detta anledning att särskilt se på förskole- och skolsituationen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Med uttrycket barn och ungdomar med utländsk bakgrund avses endast de som själva är födda i utlandet eller som har två utrikes födda föräldrar.

Utvärderingsstudier visar att elevers betyg till stor del hänger samman med utbildningsnivå hos föräldrarna och eventuell utländsk bakgrund i familjerna. I många kommuner finns områden som är präglade av social och etnisk segregation. I dessa områden finns en överrepresentation av elever som har svårigheter att nå målen för utbildningen. Skolsituationen för elever i sådana områden måste därför särskilt uppmärksammas. Regeringen avser ge den nya myndigheten för skolutveckling som det första stora utvecklingsuppdraget för de närmaste åren att lämna förslag som kan leda till förbättrade utbildningsvillkor i segregerade områden. I arbetet bör erfarenheter från regeringens storstadssatsning tas till vara, men fokus bör riktas på problematiken som sådan oavsett i vilken typ av kommun den förekommer.

Forskning och erfarenhet visar att tidiga insatser ger bättre resultat än sena. Beslutet om allmän förskola för 4-5-åringar är ett exempel på ett sådant synsätt. För barn med utländsk bakgrund i förskolan har språkförskolorna, som utvecklats inom ramen för Storstadssatsningen, haft som syfte att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet både att utveckla sin svenska och att behålla och utveckla sitt modersmål. I språkförskolorna har man strävat efter att integrera svenska barn och barn med annat modersmål.

Barn och ungdomar i områden där personer med utländsk bakgrund utgör majoriteten behöver stimulans för att använda och utveckla svenska språket. Läsning av skönlitteratur i skolan och på fritiden är väsentliga inslag i en sådan språkstimulans, förutom det värde i sig som läsning av både fack- och skönlitteratur innebär.

Vikten av tidiga insatser gäller alla delar av barns och ungdomars utveckling, i synnerhet basfärdigheter som läsning, skrivning och räkning. Regeringen har redan tidigare gett Skolverket i uppdrag att erbjuda lärare kompetensutveckling på detta område. För barn med invandrarbakgrund är språkutvecklingen central för att de senare skall kunna tillgodogöra sig undervisningen i alla ämnen. Svenskundervisning av hög kvalitet, god tillgång till bibliotek och stimulans till läsning är väsentliga åtgärder för framgångsrik utveckling av språken. Modersmålsundervisning fyller en viktig funktion för dessa elever som stöd både för modersmålet och för

svenskan. Ett väl fungerande modersmål bidrar till en trygg identitet som underlättar all inlärning.

Modersmålsstöd i förskolan har nästan försvunnit som en effekt av besparingarna under 1990-talet. Samtidigt har förskolan fått en egen läroplan, där det uttrycks att förskolan skall bidra till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Regeringen anser därför att betydelsen av modersmålsstöd i förskolan behöver uppmärksammas. Olika undersökningar visar också att det finns vissa problem kring svenska som andra språk. Ämnet har vital betydelse för en stor andel av eleverna med utländsk bakgrund. Regeringen anser därför att även svenska som andra språk behöver uppmärksammas i sammanhanget.

Skolverket fick i juni 2001 ett regeringsuppdrag att bl.a. kartlägga organisationen och omfattningen av modersmålsundervisningen samt studiehandledningen i grundskolan och gymnasieskolan. I uppdraget innefattades även modersmålsstöd i förskolan. Verket har bl.a. belyst attityder till modersmålet, behovet av studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning samt lämnat förslag på stimulansåtgärder och förordningsändringar. Uppdraget har redovisats till regeringen den 15 maj i år. Ett av förslagen är att rätten till modersmålsstöd i förskolan regleras i författning. Skolverket föreslår också att en elev skall kunna få undervisning i andra ämnen på sitt modersmål innan eleven hunnit få tillräckligt goda svenskkunskaper för att kunna följa ordinarie undervisning. Skolornas flerspråkiga arbete skall stödjas. Regeringen kommer senare att ta ställning till Skolverkets förslag.

*Uppdrag till den nya myndigheten för skolutveckling kring förskole- och skolsituationen i segregerade områden*

Regeringen avser att ge den nya myndigheten för skolutveckling som det första och viktigaste uppdraget under de närmaste åren att genom utredningsinsatser och utvecklingsarbete ge underlag för åtgärder, som skall förbättra förskole- och skolsituationen för barn och ungdomar i områden präglade av segregation. Erfarenheter skall dras av Storstadsdelegationens arbete men fokus skall läggas på förskolans och skolans roll och inte på storstadsproblematiken. Skolverkets redan nämnda rapport skall utgöra en av utgångspunkterna för arbetet inom området modersmålsstöd, modersmålsundervisning och studiehandledning.

Den nya myndigheten skall utreda och analysera orsaker och framgångsfaktorer, som påverkar förskole- och skolsituationen för barn i segregerade områden. Främst skall arbetet koncentreras kring förskolan och grundskolan, men även situationen för elever i gymnasieskolan skall uppmärksammas. Utländska erfarenheter av skolpolitiska insatser inom området skall systematiseras och analyseras. Även problematiken kring undervisning i svenska som andraspråk behöver ytterligare belysas.

Utifrån detta utrednings- och analysarbete skall myndigheten successivt lämna förslag till regeringen om åtgärder som kan förbättra situationen för eleverna. Nätverksarbete mellan kommuner och skolor skall stödjas och intressanta och lärande exempel från kommuner och skolor som arbetat framgångsrikt skall dokumenteras och spridas.

Användning av skönlitteratur och arbete med biblioteket som bas kan vara sådana intressanta exempel. Den nya myndigheten skall också stödja utvecklingsarbete med särskild inriktning på områden och kommuner som tidigare inte uppmärksammats i samband med storstadssatsningen.

### 3.1.2 Kärnkunskaper för gemensam framtid

**Regeringens bedömning:** Alla ungdomar behöver en gemensam kärna av kunskap och kompetens. Historiska kunskaper och perspektiv bör vara en del av denna gemensamma kärna.

De kunskaper alla ungdomar behöver handlar inte enbart om grundläggande behörighet till högre studier, utan även en gedigen kärnkompetens för arbets-, kultur-, samhälls-, fritids- och familjeliv. Gymnasieskolan skall fortsatt ge alla elever en gemensam kärna av kunskaper, där innehållet hålls öppet för förändringar. Historiska kunskaper och perspektiv är en del av denna gemensamma kärna.

Ett modernt samhälle i utveckling ställer delvis nya krav på de kärnkompetenser alla ungdomar behöver. Den utveckling som pågår i arbetslivet i Sverige och i många länder inom EU och OECD innebär att det har skett en utvidgning av vad som räknas som sådana kunskaper. Såväl inom EU, OECD som Europarådet pågår arbete med att identifiera och beskriva de ”Key Competences”, som alla medborgare behöver i framtiden. Det innebär att kravet på gymnasieskolan ge alla elever denna gemensamma kärna av kunskaper snarare ökar än minskar. Detta gäller inte minst för yrkesutbildningarna.

Syftet med gymnasiereformen, som inleddes i början av 1990-talet, är att skapa en likvärdig gymnasieskola för alla. Denna målsättning ligger fast. Regeringen ser därför ytterst allvarligt på att resultaten i kärnämnen mellan gymnasieskolans olika program varierar så kraftigt. Det är de elever som når sämst resultat som riskerar att marginaliseras och slås ut i samhället. Lösningen ligger dock inte i att sänka ambitionsnivån för vissa elever och återinföra gårdagens gymnasieskola genom att renodla en praktisk respektive en teoretisk utbildningsväg. Regeringen avvisar med bestämdhet alla tankar på att sänka kunskapskraven och att utsortera vissa elever till utbildningsvägar utan kärnämnen.

Det är inte genom att reducera kraven på kärnkunskaper för i många fall redan utsatta och resurssvaga elever som problemen skall åtgärdas. Detta motsvarar varken individens, arbetslivets eller samhällets krav. Tvärtom ökar kompetenskraven kraftigt inom alla sektorer. I alla yrken krävs i dag goda grundkunskaper. Denna kunskapsbas är en förutsättning för att alla individer skall kunna ta del av den fortsatta och ständiga kompetensutveckling som företag eller arbetsplatser måste bedriva för att inte halka efter i utvecklingen. En nära samverkan mellan kärn- och karaktärsämnen är en av grundförutsättningarna för elevernas intresse och motivation. Vad som krävs av gymnasieskolan är ett nytt angreppssätt där samverkan med närings- och yrkeslivet utvecklas på ett sådant sätt att alla elever tydligt inser behovet och nyttan av kärnkunskaper i praktisk verksamhet.

En av gymnasieskolans främsta uppgifter kommer framöver att alltmer bli att vidga alla ungdomars möjligheter att uppfatta och förstå mer varierande situationer och sammanhang. Detta gäller såväl för det som sker i nuet som för historiska skeenden och sammanhang. Alla ungdomar behöver utveckla sina förmågor att förstå och hantera en i många avseenden oförutsägbar framtid. Kunskaper som är gemensamma för alla elever skapar ytterst förutsättningar för en fördjupad demokrati och en gemensam värderingsgrund och framtid.

### *Förståelse för historiska sammanhang*

Under de senaste decennierna har världen blivit tillgänglig på ett annat sätt än tidigare. Sverige genomgår en påtaglig utveckling i mångkulturell riktning. Nya kulturella traditioner och levnadssätt får en plats i vårt land. I ett samhälle där många kulturer möts ökar också behovet av kunskap och kommunikation. I ett mångkulturellt samhälle har dessutom medborgarna rötter i olika delar av världen. En gemensam bildningskärna, med historisk kunskap som en viktig del, är fundamental i ett mångkulturellt samhälle och i en globaliserad värld. Det mångkulturella samhället kräver kunskap om demokrati, demokratiska värden, mänskliga rättigheter och om olika trosuppfattningar.

Vårt mångkulturella samhälle kräver kunskap om Sverige och världens utveckling såväl ur ett historiskt som ur ett samtidsperspektiv. Behovet av en gemensam kärna av historisk kunskap för att visa hur olika krafter styrt och fortsätter att påverka människor och samhällsutvecklingen nationellt och globalt är viktig. Regeringen anser därför att den historiska dimensionen är nödvändig för att ge alla elever en gemensam referensram och kärnkompetens i vårt demokratiska samhälle. En gemensam kärna av historiska kunskaper är viktig och skall gälla alla elever. Inrättandet av ett nytt kärnämne kan därför bli aktuellt. Hur detta skall organiseras för att kunna ingå i den nya gymnasieskolan kommer regeringen att återkomma till i samband med beredningen av Gymnasiekommitténs förslag.

### **3.1.3 Matematikdelegation**

**Regeringens bedömning:** En nationell handlingsplan för matematik från förskola till högskola bör utarbetas, bl.a. för att öka intresset för fortsatta studier inom områden som matematik, naturvetenskap och teknik. Regeringen avser att tillsätta en delegation för att leda arbetet med att utarbeta handlingsplanen. Regeringens ambition är att svenska elevers resultat i matematik vid internationella jämförelser skall vara ledande. Delegationen bör i sitt arbete med handlingsplanen samarbeta både med den nya myndigheten för skolutveckling och med Nationellt centrum för Matematik i Göteborg.

Sverige har nått relativt goda resultat i matematik och naturvetenskapliga ämnen i internationella undersökningar de senaste åren. Bilden är emellertid inte entydig, bl.a. visar den senaste PISA-undersökningen att intresset för matematikämnet i Sverige ligger något under genomsnittet

för OECD-länderna medan resultaten ligger något över. Regeringen har högre ambition än så.

Vikten av goda kunskaper i matematik är obestridlig. Matematik handlar om logiskt tänkande och hjälper oss att strukturera och därmed förstå omvärlden. Därför är det naturligt att matematik tillhör basämnena i grundskolan, behörighetskraven till gymnasieskolan och kärnämnen i gymnasieskolan. Matematikkunskaper hjälper oss också att förstå komplexa sammanhang och är en förutsättning för vår gemensamma välfärd och för individens möjligheter att hantera sin ekonomi. Sådana kunskaper behövs också för att kunna granska och värdera argumenten i den politiska debatten om användningen och fördelningen av våra gemensamma resurser.

Bristande intresse för och otillräckliga kunskaper i matematik är även ett hinder för att få fler sökande till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Elever som upplever svårigheter med matematiken tidigt under skolgången vågar av naturliga skäl inte välja matematikintensiva utbildningsvägar i gymnasieskolan och än mindre på högskolenivå. Detta reducerar därmed elevens valmöjligheter vad gäller utbildning. Även elever på andra studievägar behöver naturligtvis en god matematisk grund för att klara situationer i såväl privat- som yrkesliv. Det är enligt regeringens uppfattning av vitalt intresse att matematikundervisningen utvecklas så att elevernas intresse för och kunskaper i matematik ökar. Inte minst gäller det flickor som i högre utsträckning väljer bort både matematiken och det naturvetenskapliga fältet. Det är därför angeläget att flickor uppmuntras och uppmärksammas.

I Sverige, liksom i övriga västländer, väljer för få ungdomar naturvetenskapliga eller tekniska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Sverige och övriga EU-länder har därför en gemensam målsättning att arbeta för ökad intagning till naturvetenskapliga och tekniska gymnasie- och högskoleutbildningar och att öka antalet lärare i matematik, naturvetenskapliga ämnen och teknik. Detta arbete måste kompletteras med insatser för att skapa intresse för området redan tidigt i förskolan och skolan.

Regeringen avser därför att tillsätta en delegation med uppgift att utarbeta en handlingsplan för matematik från förskola till högskola. Kommissionen skall leda arbetet med att utarbeta en handlingsplan. I sitt arbete med handlingsplanen skall delegationen samarbeta både med den nya myndigheten för skolutveckling och med Nationellt Centrum för Matematik (NCM) i Göteborg och särskilt beakta det arbete som där bedrivs och som bl.a. redovisats i rapporten *Hög tid för Matematik*. Ambitionen är att Sveriges elever vid internationell jämförelse skall visa upp klart bättre resultat än i dag vad avser intresse för och kunskaper i matematik.

### 3.1.4 IT-strategi för utveckling och kvalitet i skolan

**Regeringens bedömning:** IT är ett naturligt verktyg i såväl skolans arbete som i det vardagliga livet. En utveckling av skolans verksamhet förenas allt mer med ett utnyttjande av IT. Alla elever måste ges kompetens och självförtroende att tillägna sig och använda IT som ett verktyg i sitt lärande.

Sverige är som många länder ett land där informationsteknologin (IT) får en allt större betydelse i alla medborgares vardag – i arbetslivet, i utbildningen, i samhällslivet och i privatlivet. Goda IT-kunskaper hos arbetskraften är en förutsättning för ett lands välbefinnande på samma sätt som tillgången till land eller kapital. Internationellt sett ligger Sverige långt framme i användningen av IT generellt sett i samhället. Sverige har även länge legat i främsta ledet både vad gäller tillgången till och användningen av datorer i skolan, men omvärldens engagemang och satsningar gör det allt svårare att behålla den framskjutna positionen. Inte minst arbetet inom EU med eEurope och eLearning Action Plan visar på ett ökat intresse och starkt ökande investeringar i andra länder. Det är lätt att invaggas i föreställningen att där vi är i dag kommer vi även att vara i framtiden. Om vi inte fortsätter att utvecklas och strävar efter att ständigt höja kvaliteten inte minst i utbildningssystemet, så kommer dagens framgångar att betyda föga inom några år.

Medborgarnas IT-kunskaper är en förutsättning för delaktighet och inflytande. Via Internet kan man t.ex. se vad som händer i sin kommun, kommunicera med sina politiker, deklarerar, göra banköverföringar etc. Allt detta bygger på kunskaper och förtroendet med mediet. I regeringens proposition 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla fastställdes det övergripande målet att Sverige som första land skall skapa ett informationssamhälle för alla. Olika utbildningsinsatser lyfts fram som nödvändiga inslag t.ex. för att nå målsättningarna om ökad livskvalitet, jämställdhet och mångfald. Skolan har här ett särskilt ansvar att ge alla elever kunskaper att använda tekniken för att arbeta och verka i samhället.

Staten har under flera år – senast i form av det nationella programmet för IT i skolan (ITiS) – tagit ett ansvar för att påskynda och stimulera utvecklingen av IT-användningen i skolorna. Ansvaret för denna utveckling är i grunden skolhuvudmännens. De första utvärderingarna av regeringens satsning på IT i skolan (ITiS) visar att en stor del av framgångarna har sin grund i den öppenhet för lokal anpassning som funnits att knyta an till lokala planer och insatser. Utformningen av kompetensutveckling och stödet till kommunernas och skolornas infrastruktur har baserats på lokala behov och förutsättningar.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har i en delrapport Nästa steg (Ds 2002: 19) presenterat ett förslag till en ny nationell IT-strategi för skolan där erfarenheter från tidigare och nuvarande statliga satsningar i form av kompetensutveckling av lärare, utvecklingsinsatser och annat stöd till skolor och kommuner tas till vara och där statens ansvar i förhållande till det kommunala skolutvecklingsarbetet analyseras.

Den föreslagna strategin syftar till att samla olika aktörers insatser för att dessa gemensamt skall verka åt samma håll och föra utvecklingen framåt. Skr. 2001/02:188

Regeringen avser att återkomma med bedömningar i dessa frågor efter att delrapporten remissbehandlats och arbetsgruppens arbete är avslutat.

### 3.1.5 Det demokratiska uppdraget - värdegrund

**Regeringens bedömning:** Demokratiuppdraget är tillsammans med kunskapsuppdraget fundamentet för all verksamhet i skolan. Skolan bör ge alla kunskap, förståelse, insikt och respekt för allas lika värde och vikten av ett demokratiskt förhållningssätt. Arbetet med värdegrunden och mot alla former av kränkande behandling bör ges fortsatt hög prioritet.

Uppgiften att lyfta fram och värna de grundläggande demokratiska värdena måste prioriteras lika högt i dag som efter andra världskriget. Skolans uppdrag är att verka i demokratiska former, att utveckla demokratiska samhällsmedborgare och att ge barn och unga kunskap om demokratis innehåll och form utifrån den gemensamma värdegrunden. Sverige har sedan början av 1990-talet utvecklats till ett mångkulturellt land. Omflyttningar inom landet, en ökade invandring och boendesegregation ställer krav på att demokrati- och värdegrundsuppdraget fokuseras mer.

Såväl kunskap om demokrati som insikt och förtrogenhet i demokratiska värden är nödvändiga för att kunna utveckla demokratin. Skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag måste utgå från en kunskapssyn som innebär att varje barns lärande och personliga utveckling äger rum i samspel med andra.

Det är en självklarhet att alla elever och studerande skall få goda kunskaper i alla sina ämnen och kunskaper i och om demokrati och mänskliga rättigheter. All utbildning skall till verksamhet och innehåll utgå från och böttna i våra grundläggande demokratiska värden. Demokratiseringen av skolan gäller både elever och personal och måste omfatta hela verksamheten. Det är rektor som ledare för verksamhetens utvecklings- och kvalitetsarbete som har ett särskilt ansvar för att detta verkligen genomförs.

#### *Förståelsen av demokratiska värden och elevinflytandet måste vidgas*

Demokratiuppdraget påverkar både arbetsformer och innehåll. Skolans personal skall därför inte bara förmedla kunskaper i de olika skolämnena utan också ge kunskaper om de grundläggande värdena och utgå från dem i sitt arbete och i sitt förhållningssätt. Värdegrunden är en pedagogisk process som alla vuxna i verksamheten skall ansvara för. Förutsättningen att främja det demokratiska arbetet är goda. Skolans personal och ledning vill arbeta med och visar engagemang i värdegrundsfrågorna. De vill också att arbetet måste ges större utrymme. Detta visar inte minst uppföljningen av regeringens värdegrundsinSATser. Barn och unga är intresserade och vetgiriga när det gäller



världgrundsfrågor och de flesta eleverna omfattar de demokratiska värdena i princip. Det är dock skillnad på att lära om demokrati och att omfatta demokratiska värden och försvara dem när de hotas, vilket är *en* förklaring till förekomsten av kränkande behandling.

Förekomsten av kränkande behandling säger inte bara något om de inblandade, utan ger också varningssignaler om allvarliga brister i verksamhetens kvalitet. Anonymitet och bristande inflytande ökar risken för kränkande behandling. En av orsakerna till att barn mår dåligt är mobbning och annan kränkande behandling. Även många lärare känner sig utsatta och kränkta. Därför skall alla former av kränkande behandling som mobbning och könsrelaterad mobbning, sexuella trakasserier, rasistiska, nazistiska och homofobiska beteenden och handlingar aktivt och med kraft åtgärdas och bekämpas.

Undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Barns och ungas inflytande skall ingå som en del av deras demokratiska fostran och bildning. Skolans centrala roll när det gäller att främja demokratins idéer kan inte nog understrykas. Elevinflytandet har också generellt ökat under 1990-talet. Många elever misstror dock den formella demokratiska beslutsgången i skolan. Deras misstro visar sig i attityderna gentemot den representativa demokratin i samhället. För att unga människor skall känna ett engagemang för demokratin och omfatta demokratiska värden måste de ges reella möjligheter till inflytande, få påverka och ta ansvar för sitt arbete och skolans verksamhet och inte minst mötas med respekt för sina åsikter. Lärares inflytande över sin arbetssituation påverkar elevernas möjligheter till delaktighet och inflytande. Där lärarna inte anser att de kan påverka förutsättningarna för arbetet är det svårt också för eleverna att få inflytande. Om inte personalen är en del av en demokratisk organisation får de svårt att fungera i förhållande till eleverna och deras inflytande. Regeringen anser att detta är ett problem som måste tas på största allvar. Skolans styrdokument uttrycker tydligt att eleverna skall ha inflytande över sin utbildning och över hur skolans verksamhet utvecklas. Det finns goda exempel på att det går att utveckla demokratin i skolan inom det regelverk som finns. Genom den försöksverksamhet med lokala styrelser med elever i majoritet inom gymnasieskolan som nu pågår ges möjlighet att överta vissa ansvars- och beslutsfunktioner som annars ligger på styrelsen för utbildningen eller rektorn för skolan. Denna försöksverksamhet utvärderas för närvarande av Statskontoret.

Regeringen har vid flera tillfällen påpekat vikten av att eleverna i grund- och gymnasieskolan i undervisningen får möta och diskutera med företrädare för de politiska partierna och deras ungdomsförbund. En viktig förutsättning för att demokratin skall vara hållbar är att den förankras bland barn och ungdomar samt att deras deltagande i samhället uppmuntras och utvecklas. Regeringen har därför för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att undersöka vilka möjligheter som finns för politiska partier, ungdomsförbund och andra organisationer som är engagerade i samhällsfrågor att verka i skolan.

Hög kvalitet i verksamheten förutsätter en trygg arbetsmiljö för alla såväl barn och unga som för vuxna. Ledning och personal får aldrig abdikera från sitt ansvar. När någon kränks skall insatserna vara snabba och tydliga och i första hand skydda den som är utsatt oavsett om det är genom kränkningar från barn eller vuxna.

Ett gott socialt klimat där barn och unga trivs påverkar förekomsten av kränkande behandling. Trivseln hänger ihop med hur barnen och de unga mår och vilket inflytande de har. Lärarnas förståelse av skolans uppdrag och deras kunskap och kompetens är av avgörande betydelse för att stävja alla former av kränkande behandling. I den nya lärarutbildningen är värdegrunden och frågan om hur skolan kan motverka mobbning viktiga och prioriterade områden. Skolans huvudmän skall sörja för att redan anställda lärare och annan personal får den kompetensutveckling de behöver för att klara uppgiften. Skolan har ansvar för att det finns handlingsprogram mot kränkande behandling. Ingen skall behöva vara rädd eller känna ångest för att gå i skolan.

Skolverket har visat att en del av eleverna känner sig mobbade av lärare. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt. Det ankommer på rektor att se med största allvar på och vidta nödvändiga åtgärder i de situationer, där vuxna kränker elever.

#### *Regeringens insatser och åtgärder mot kränkande behandling*

Regeringen har de senaste åren vidtagit en rad åtgärder för att stärka de grundläggande demokratiska värderingarna i skolan. Skollagen och läroplanen har skärpts och förtydligat det ansvar som rektor och skolans personal har. Ett nationellt och skolformsövergripande värdegrundsprojekt startade i februari 1999 och avslutades våren 2000. Projektet hade i uppdrag att lyfta fram de grundläggande demokratiska värdena och att stödja och stimulera det lokala värdegrundsarbetet.

Två nationella värdegrundscentrum, det ena vid Göteborgs universitet och det andra vid Umeå universitet i samverkan med Ersta Sköndal högskola, påbörjade hösten 2000 verksamhet för att under perioden 2000-2003 sprida och göra kunskap och forskning tillgänglig för kommuner och skolor på uppdrag av regeringen. De skall också stimulera verksamhetsbaserad forsknings- och utvecklingsverksamhet inom värdegrundsområdet. Skolverket har vidare i uppdrag att kartlägga förekomsten av rasism, etnisk diskriminering, sexuella trakasserier, homofobi och könsrelaterad mobbning samt att analysera och redovisa vilka insatser som behöver vidtas.

Kompetensutveckling är angeläget för lärare, skolledare och annan personal i skolan. Rektorsutbildningen, värdegrundscentrumen, Uppsala universitet och Södertörns högskola har fått medel för att utveckla fortbildning och kurser för skolledare, lärare och lärarstuderande inom områdena värdegrundsfrågor, mänskliga rättigheter samt nutidshistoria. Mer än tusen lärare kommer exempelvis att beröras i den nationella satsning på kompetensutveckling, i de värdegrundsfrågor som kommuner och skolor själva bedömt att behovet är stort, som centrumen tillsammans med Skolverket nu påbörjar.

Mobbning har varit och är föremål för en rad insatser. En flerårig och kraftfull satsning är antimobbningsskampanjen *Tillsammans*. Syftet med projektet är att samla alla goda krafter, ett annat att lyfta fram och visa på de goda exempel och olika arbetssätt som finns ute på skolorna. Organisationer, föreningar, förbund, myndigheter forskare och skolor m.fl. medverkar i denna kraftsamling mot mobbning. Enligt regeringens bedömning har kampanjen hittills varit mycket framgångsrik. Elever och lärare i över två tredjedelar av landets alla grundskolor har deltagit. För att öka kunskaperna och kunna ge bättre stöd till landets skolor fick Skolverket i mars 2002 i uppdrag av regeringen att lyfta fram lärorika exempel på handlingsprogram och arbetssätt mot kränkande behandling. Dessa exempel skall grundas på kunskaper som genom utvärderingar och forskning visar minskad mobbning. Man skall även utarbeta ett referensmaterial och allmänna råd för att stödja utvecklingen av skolornas arbete samt ge skolorna stöd med att granska, utvärdera och förbättra sitt arbete. En forsknings- och kunskapsöversikt skall tas fram.

Med hänsyn till de erfarenheter, som Barnombudsmannen (BO) redovisar om mobbning mot barn med funktionshinder i sin rapport 2002, är det viktigt att deras utsatta situation särskilt beaktas.

#### *Jämställdhet är en demokrati- och värdegrundsfråga*

Regeringens insatser för att motverka ojämlikhet mellan könen och främja jämställdhet intensifieras. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram lärande exempel på hur skolor och kommuner i samverkan med olika organisationer och myndigheter arbetar med jämställdhet och social och etnisk mångfald. Syftet är att främja och intensifiera skolornas och kommunernas jämställdhetsarbete. Från och med och med i år skall resurspersoner i jämställdhet och genuskunskap utbildas. Målet är att det år 2004 skall finnas minst en sådan kvalificerad resursperson i varje kommun. Dessa resurspersoner skall arbeta med jämställdhetsfrågor i den pedagogiska praktiken för att höja kvaliteten och öka måluppfyllelsen inom detta kunskapsområde. Dessutom satsar regeringen i år på att utbilda genuspiloter för att bl.a. stärka flickors självförtroende i grundskolans högre årskurser och i gymnasieskolan. I regeringens insatser för utsatta flickor i patriarkala familjer har skolan också en betydelsefull roll. Ett utbildningsmaterial skall tas fram för personal inom socialtjänst, skola och ungdomsmottagningar.

### 3.1.6 Förstärkt kvalitet i förskolan

**Regeringens bedömning:** Utbyggnad av förskolan och förstärkning av dess kvalitet är ett centralt område de kommande åren. Barngruppernas storlek och personaltätheten bör ses över. Genomförandet av förskolans läroplan bör utvärderas. Reformerna om maxtaxa, förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn samt allmän förskola skall följas upp och utvärderas.

Förskolan är viktig för barns utveckling och lärande. Det har många undersökningar visat, både i Sverige och i andra länder. OECD har i en uppmärksam studie berömt den svenska förskolan för att vara flexibel, variationsrik och ha stor respekt för det enskilda barnet.

Förskolan står inför nya stora utmaningar och för att kunna möta dessa fordras att det är hög pedagogisk kvalitet i hela verksamheten med en balans mellan lärande och lek.

Syftet med regeringens omfattande reformarbete under senare år har varit att göra förskolan tillgänglig för alla barn från tidig ålder. Vid årsskiftet infördes maxtaxan i landets förskolor, familjedaghem och fritidshem. Samtliga kommuner valde att införa maxtaxan, med undantag av två, vars avsikt är att införa den nästa år.

Genom maxtaxan har de flesta barnfamiljer sänkt sina barnomsorgsavgifter med i genomsnitt 500–1 000 kronor i månaden. Avgifterna har blivit rättvisa, oavsett var i landet man bor. Godtyckliga och oväntade avgiftshöjningar drabbar inte längre familjerna och marginaleffekterna har dämpats vid inkomstökningar. Möjligheterna att lägga upp familjeliv och arbetsliv på ett sätt som passar familjens behov har förbättrats. Stressen har minskat vid hämtning och lämning av barnen i förskolan.

Samtidigt med maxtaxan infördes rätten till förskoleverksamhet för föräldraledigas barn en rätt som barn till arbetslösa fått redan halvåret innan. Den 1 januari 2003 kommer den allmänna avgiftsfria förskolan för alla barn i åldern fyra och fem år att införas. I finansieringsunderlaget för dessa reformer har 45 000 fler barn beräknats få del av förskolan. Många av dessa barn kommer att ha utländsk bakgrund eller bo på landsbygd och i glesbygd, där förskolan hittills inte byggts ut i samma utsträckning som i storstäderna. För regeringen är detta en positiv och riktig utveckling. Alla barn skall kunna få del av förskolan oavsett sociala, ekonomiska och geografiska förhållanden och inga barn skall stängas ute. Förskolan måste bli barnens rättighet och föräldrarnas eget val för sina barn. Ingen skall behöva avstå för att det kostar för mycket eller på grund av ett hindrande regelsystem.

Kvaliteten i förskola och fritidshem är för regeringen ett högt prioriterat område. Förskolan står inför nya stora utmaningar, som måste mötas med respekt, både på nationell och på kommunal nivå. Förskolan har föräldrarnas förtroende och en hög samhällelig legitimitet, men verksamheten har under hela 1990-talet varit utsatt för ekonomiska åtstramningar, som inte undgått att drabba förutsättningarna för verksamheten. Sedan tre år tillbaka har resurserna per plats i förskolan ökat. Personaltätheten är 5,4 barn per årsarbetare, vilket är en liten för-

bättring jämfört med tidigare år. Skillnaderna mellan kommunerna är dock stora. Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att göra en fördjupad studie av barngruppernas storlek och personaltätheten samt en genomgripande analys av resultaten utifrån forskning och erfarenhet. Tillräckligt med resurser måste garanteras förskolan, så att den med goda förutsättningar kan genomföra sitt uppdrag. Statens satsningar på förskolan måste motsvaras av kommunala prioriteringar och satsningar på verksamheten. Det är kommunernas ansvar att organisera och driva förskola och övrig barnomsorg så att läroplanens mål kan nås.

I finansieringen av maxtaxan ligger dels den årliga ekonomiska kompensationen på 3,4 miljarder kronor, som täcker det totala kommunala intäktsbortfallet, dels de årliga medel på 500 miljoner kronor för kvalitetssäkring, som skall användas för personalförstärkningar och kompetensutveckling av personal. Den första utbetalningen till kommunerna av det särskilda statsbidraget för maxtaxan och kvalitetssäkringsmedlen gjordes i mars månad.

Enligt de rekvisitioner som kommunerna lämnat till skolverket avses 85 procent av kvalitetssäkringsmedlen användas för anställning av personal och 15 procent för kompetensutveckling. Totalt avser man anställa 1 650 förskollärare, barnskötare och fritidspedagoger första året med maxtaxan, som en följd av statens kvalitetssatsning. Förutsatt att samma antal examineras i år som förra året, kommer cirka 1 700 förskollärare och fritidspedagoger att söka sig ut på arbetsmarknaden i vår. Det blir en utmaning för kommunerna att som attraktiva arbetsgivare kunna erbjuda goda arbetsförhållanden.

Rapporter och spekulationer om maxtaxans konsekvenser har redan börjat cirkulera. Vilka effekter maxtaxan haft är ännu för tidigt att säga. Den 1 mars 2003 kommer uppföljningen av maxtaxan och de övriga reformerna, förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn samt den allmänna förskolan att avrapporteras för första gången i kvantitativa, kvalitativa och ekonomiska avseenden. Volymförändringar under året, både vad gäller antalet barn i barnomsorgen och vistelsetider kommer att noggrant belysas. Rapporten kommer att bygga på officiell statistik, framtagen av bl.a. Statistiska centralbyrån. Med tanke på det stora intresse som maxtaxan rönt bland föräldrar och kommuner kommer en första preliminär utvärdering i form av en lägesrapport att presenteras redan under hösten, med det underlag som då finns tillgängligt.

Beräkningarna av det särskilda statsbidraget för maxtaxan och kvalitetssäkringen, höjningen av det generella statsbidraget med anledning av reformerna om arbetslösa och föräldraledigas barn samt den kommande allmänna förskolan, är gjorda på 1999 års siffror. Mellan åren 2000 och 2002 minskade antalet barn i barnomsorgen med sammanlagt 19 000 barn på grund av det låga barnafödandet, även om andelen inskrivna barn av befolkningen fortsatte att öka varje år. Det innebär att det finns ekonomiska marginaler i finansieringsunderlaget. De utfästelser regeringen gav i samband med maxtaxans införande, nämligen att om skäl föreligger återkomma i frågan om den ekonomiska kompensationen till kommunerna, gäller dock givetvis fortfarande.

En modern utbildning möter behoven hos varje person som studerar. Det är därför angeläget att öka utbildningssystemets flexibilitet.

Yrkesutbildningar i gymnasieskolan och högskolan behöver utvecklas genom en närmare samverkan med arbetslivet och med nya utbildningsvägar. Utbildningen i svenska för invandrare behöver förnyas. Målet är en högkvalitativ utbildning i svenska som skall kunna integreras med arbete, praktik eller annan utbildning.

### 3.2.1 Ett flexiblare utbildningssystem med ökad samverkan mellan olika nivåer

**Regeringens bedömning:** Eleverna måste ges den tid de behöver för att nå skolans mål. Beslut om särskilda stödinsatser i grundskolan och gymnasieskolan måste grundas på en individuell helhetsbedömning. Gymnasieskolan måste förnyas så att elever i behov av stöd skall kunna få det inom ordinarie gymnasieprogram. Elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program bör i första hand erbjudas en individuellt upplagd studieplan inom ramen för det gymnasieprogram de valt.

Det är fortfarande ett stort mått av social snedrekrytering i hela utbildningssystemet. På varje nivå behöver fler barn, ungdomar och vuxna stimuleras att utbilda sig. Inte bara för att samhället behöver fler välutbildade medborgare, utan även för att tillgång till lärande är en rättvisefråga. Flera kan stimuleras att delta i lärande genom att man underlättar övergångar, ökar samverkan samt ökar flexibiliteten inom utbildningssystemet. De flesta är i dag medvetna om att en god utbildning har stor betydelse för ett bra vuxenliv. Det finns också en grundläggande motivation hos flertalet unga att vilja lyckas med sina studier. Hela utbildningssystemet måste ta till vara och förstärka detta.

#### *Utbildningssystemet skall vara mer flexibelt*

Grundskolan skall ge alla barn en likvärdig grund av kunskap, oavsett kön, var de bor, eller vilken ekonomisk bakgrund de har. Likvärdighet innebär inte att undervisningen skall vara likadan. Läroplanen och kursplanerna för grundskolan ger lärare och skolledning stor frihet att planera och lägga upp undervisningen för eleverna så att de får möjlighet att nå målen i läroplanen och kursplaner.

Avsikten med denna frihet är naturligtvis att ge maximala möjligheter till måluppfyllelse för varje elev. Redan i dag finns det stora möjligheter att ge elever den tid de behöver för att nå målen. I vissa fall betyder detta att en elev kan behöva ytterligare ett år i grundskolan. I en del skolor, där eleverna går i åldersblandade grupper, kan detta ske relativt odramatiskt. Varje elevs behov måste uppmärksammas och så långt som möjligt mötas med individuella lösningar. Detta är mycket mer ändamålsenligt än ett enkelt system med tester, där ett misslyckande kan resultera i utsortering och obligatorisk ”kvarsittning”. För en elev som har svårig-

heter, kan byte av social miljö och kamrater få mycket negativa effekter på inläringen. Därför måste varje elevs individuella situation ligga till grund för de beslut som fattas om stöd för eleven. Samtidigt som en del elever behöver mer tid och stöd för att nå målen, går andra elever mycket snabbare fram i sin inläring. Alla elever har rätt att få stöd och stimulans för maximal kunskapsutveckling. Målen i läroplan och kursplaner är så utformade att det knappast finns någon gräns för en elevs lärande under grundskoletiden. Mål att sträva mot innebär att alla elever skall få arbeta med intressanta uppgifter och stimulerande utmaningar. På flera håll pågår olika aktiviteter för att intressera ungdomar för olika gymnasieprogram. Ofta handlar det om att rekrytera fler till naturvetenskaplig/teknisk utbildning. Ett intressant exempel är när elever på naturvetenskapliga programmets tredje år träffar och även har lektioner med elever i grundskolans år 6 i naturvetenskapliga ämnen.

Det finns många exempel på hur lärare i förskolan, förskoleklassen, fritidshemmen och grundskolans första år samarbetar och låter eleverna gå framåt utifrån individuella förutsättningar även över skolformsgränserna. På samma sätt borde det, enligt regeringens mening, bli mer vanligt att grundskolan låter elever läsa vissa kurser på gymnasienivå, inom ramen för den gemensamma grundskolan.

Precis som i grundskolan finns det elever i gymnasieskolan som behöver mer stimulans och större utmaningar i vissa ämnen än vad gymnasieskolan kan ge. De måste få möjlighet till ett meningsfullt lärande utifrån den kunskapsnivå de befinner sig på. De bör få möjlighet att studera på högskolan i ämnen där de redan nått kunskapsmålen, samtidigt som de fullföljer sin gymnasieutbildning. Eftersom skolan inte enbart skall ge kunskaper i enskilda ämnen utan även stimulera till individens utveckling, samarbetsförmåga och sociala kompetens, är det väsentligt att värna elevernas rätt att fullfölja sin gymnasieutbildning. Men utbildningssystemets formella indelning får inte begränsa den enskildes lärande. Utbildningssystemet måste anpassas efter individens behov och reella kunskaper. Ökade möjligheter till studier på olika nivåer får aldrig utvecklas eller användas till att skapa elitskolor på grundskole- och gymnasienivå. Eleverna skall inom ramen för den gemensamma skolan och socialt sammansatta klasser stimuleras till ständig utveckling utifrån individens behov och förutsättningar. De formella möjligheterna finns redan i dag, men huvudmännen inom hela utbildningssystemet måste samverka för att möjligheterna också skall bli en realitet.

#### *Gymnasieskolans individuella program*

Det individuella programmet är främst tänkt att utgöra en språngbräda till de nationella programmen.

Andelen elever på det individuella programmet har kontinuerligt ökat. I dag omfattar det nästan 15 procent av gymnasieskolans förstaårselever. Detta aktualiserar inte bara frågan om grundskolans resultat, utan även hur gymnasieskolan skall utformas för att bättre möta eleverna från grundskolan.

Av förstaårseleverna på individuella programmet går cirka en tredjedel över till ett nationellt program. Ett mindre antal går kvar ett andra år, medan det stora flertalet lämnar gymnasieskolan.

Lärare på det individuella programmet framhåller ofta att uppdraget måste ses i ett bredare perspektiv än att bara ge kunskaper i enskilda ämnen. Mycket av tiden ägnas åt att bygga upp självkänsla och motivation. En enkätundersökning från Skolverket visar att ansvariga för programmet sätter social kompetens och självförtroende före målet att uppnå behörighet till ett nationellt program.

Lärare och övrig personal upplever att de har en frihet och flexibilitet som är nödvändig för att eleverna skall rustas för framtida studier och arbete. Det dåliga ryktet till trots pekar det mesta på att eleverna trivs bra när de väl börjat på programmet. Detta hänger sannolikt samman med att individen sätts i centrum och, kanske för första gången i skolan, blir sedd och tagen på allvar. Lärare och övrig personal framhåller ofta vikten av att fokusera det positiva och vad man skall bygga vidare på, snarare än det som brister.

#### *Kvaliteten på det individuella programmet*

Det individuella programmet skall utformas utifrån den enskilde elevens behov. Kommunerna har full frihet att välja hur programmet skall organiseras och hur resurserna skall användas. Hur mycket undervisning och vilka ämnen som skall erbjudas, avgörs lokalt.

Friheten är både programmets styrka och dess svaghet. Ett av problemen är att de kommuner som väljer att inte satsa på den aktuella elevgruppen är oförhindrade att göra så. Praktik fem dagar i veckan är en billig lösning, liksom att endast erbjuda undervisning i det eller de ämnen som eleven behöver godkänt betyg i för att bli behörig till ett nationellt program. Riksdag och regering har, genom att tydliggöra det programinriktade individuella programmet (PRIV) i lagstiftningen, understrukt vikten av en koppling mellan de individuella och de nationella programmen. Avsikten med det individuella programmet och de s.k. behörighetskraven har inte varit att eleverna skall hindras från att ta del av de nationella programmens kursutbud. Meningen har heller inte varit att det individuella programmet i så stor omfattning som i dag skall ta emot ungdomar som avbryter studierna på ett nationellt program. Stödsatserna på de nationella programmen bör i stället intensifieras, för att motverka avhopp. Elever som överväger att avbryta sina studier, bör i första hand erbjudas en individuell studieplan inom ramen för en reguljär studieväg eller få stöd att byta till en annan reguljär studieväg.

Att nära 15 procent av förstaårseleverna i gymnasieskolan finns på det individuella programmet är oacceptabelt. Trots stora ansträngningar på flera håll, finns inga tecken på att antalet elever på det individuella programmet minskar eller att fler elever går vidare och fullföljer en gymnasieutbildning. Det finns därför, utöver utökade kvalitets- och stödsatser i grundskolan, behov av systemförändringar i gymnasieskolan.

Regeringen menar att behörighetskraven är motiverade, eftersom de markerar en kunskapsnivå som behövs för studier på gymnasienivå.



Behörighetskraven skall ligga fast, men de bör i första hand användas som utgångspunkt för vad som behöver kompletteras – inte användas för att utestänga elever från kurser som de egentligen har kapacitet att klara. Har eleven en intresseinriktning men saknar godkänt i något/några av de behörighetsgivande ämnena, bör skolan med utgångspunkt i elevens skriftliga omdömen från grundskolan göra en helhetsbedömning och i dialog med eleven lägga upp en individuell studieplan inom ramen för den sökta studievägen. I praktiken innebär detta att det individuella programmet kan avskaffas i sin nuvarande form. Detta kräver att gymnasieskolans reguljära utbildningsvägar i större utsträckning utvecklar ett elevorienterat förhållnings och arbetssätt. För vissa grupper kommer det dock även i framtiden att behövas särskilda individuella insatser.

Gymnasiekommittén 2000 skall redovisa sina förslag senast den 16 december 2002. Efter sedvanlig beredning, beslut och förberedelse för en ny organisation av gymnasieskolan torde förändringarna kunna komma att införas år 2005 eller 2006. Regeringen anser emellertid att frågan om rätten att följa undervisningen på ett nationellt program, samtidigt som bristerna i behörighetsavseende avhjälpas, är så central att åtgärder måste vidtas redan nu. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen med lagförslag i denna fråga.

#### *Samverkan inom utbildningssystemet*

För att nå regeringens mål om att 50 procent av en årskull skall ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder, är en viktig åtgärd att överbrygga avståndet och underlätta övergången mellan gymnasieskola och högskola. Denna samverkan är inte minst viktig för att minska den osäkerhet inför högskolestudier och den akademiska miljön som många gymnasieelever känner.

Det är inte enbart elever och studerande som gynnas av samverkan. Även lärarna inom de olika delarna av utbildningssystemet har mycket att vinna. Lärare kan genom en ökad samverkan få bättre förutsättningar för kompetensutveckling och ett värdefullt erfarenhetsutbyte. Kunskap om olika utbildningsformer och miljöer ökar också lärarnas förutsättningar att informera och vägleda elever i frågor om fortsatt utbildning. Därför bör fler lärare och elever tidigt komma i direkt kontakt med högskolan och dess miljö. Ett sätt är att bredda och stärka forskningsanknytningen till både grundskolan och gymnasieskolan, så att elever tidigt på ett naturligt sätt får kontakt med såväl olika forskningsmiljöer som forskningsresultat. Här ligger ansvaret på såväl lärosäten som kommuner och skolor att finna former och strategier för en kontinuerlig och långsiktig samverkan. Den nya tekniken öppnar möjligheter för att detta skall kunna ske även i skolor som inte har en högskola i sin direkta närhet. Det är särskilt angeläget att de som inte kommer från studievana miljöer, får tillfälle till inblick i högskolevärlden och vad denna kan innebära. Många skulle sannolikt söka sig vidare till högskolan om de uppmuntrades till det och fick god information om studiernas upplägg, det nya studiestödssystemet, studentlivet och vad högskoleutbildning kan leda till i form av framtida yrkesliv och personlig

utveckling. Detta är viktigt inte enbart för gymnasieungdomar utan även för elever i grundskolan.

Regeringen föreslog i propositionen Den öppna högskolan att universitet och högskolor bör ges möjlighet att erbjuda s.k. collegeutbildning i samarbete med den kommunala vuxenutbildningen. Collegeutbildningen består av en gymnasial del om högst 20 veckor och en högskoledel om högst 20 högskolepoäng. Den gymnasiala delen i collegeutbildningen syftar till att stärka studentens baskunskaper och behörighet. Högskoledelen skall ge en introduktion till högskolestudier och öka förutsättningarna att klara en högskoleutbildning. Syftet är inte att införa en ny utbildningsform utan att underlätta samarbete mellan de två redan existerande utbildningsformerna genom att införa en bestämmelse om att en platsgaranti kan ges på högskoledelen efter genomgången och godkänd gymnasial del. Erfarenheter från liknande utbildningar som anordnas redan i dag visar att nya grupper kan nås genom collegeutbildning och därmed breddas rekryteringen till högskolan.

### *Flexibelt lärande*

Utvecklingen inom informations- och kommunikationstekniken (IT) vidgar möjligheterna till lärande oavsett tid och rum. För många, inte minst för funktionshindrade, erbjuder IT nya möjligheter att studera på olika nivåer. Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) är en ny myndighet med uppgift att bl.a. utveckla och tillhandahålla distansutbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning på främst gymnasial nivå. CFL:s uppgift är även att utveckla och sprida kunskap om arbetsätt och metoder vid användning av mediaburet material som stöd för ett flexibelt lärande i hela landet.

Regeringens initiativ att samordna universitets och högskolors IT-stödda distansutbildning i ett svenskt nätuniversitet skapar ytterligare möjligheter för att fler skall kunna delta i utbildning. Nätuniversitetet kommer att öka tillgängligheten till högre utbildning, förbättra möjligheterna att kombinera studier på högskolan med studier på andra nivåer och ge bättre förutsättningar för individer att kombinera studier med yrkes- och vardagsliv. Nätuniversitetet består av de IT-stödda distansutbildningskurser lärosätena registrerar hos den nya Myndigheten för Sveriges nätuniversitet som startades den 1 mars 2002.

### **3.2.2 Utvecklad samverkan mellan utbildning och arbetsliv**

**Regeringens bedömning:** Alla elever i gymnasieskolan bör genom egna erfarenheter få insikt i arbetslivets förutsättningar och uppgifter. Kvaliteten i yrkesutbildningen bör stärkas genom att dagens arbetsplatsförlagda utbildning (APU) utvecklas till ett mer organiserat lärande i arbetslivet (LIA). Utlandsförlagda praktik- och utbildningsinslag inom gymnasieskolan bör stimuleras. Nya samarbetsformer med arbetslivet behöver utvecklas. Regeringen avser därför att ta initiativ till en särskild Yrkesutbildningsdelegation som stöd i detta arbete.

Regeringen bedömer att det behövs ytterligare utveckling av yrkesutbildningen på gymnasial nivå. Den grundläggande yrkesutbildningen på gymnasial nivå bidrar tillsammans med högskolan och annan eftergymnasial yrkesutbildning till att trygga näringslivets och offentlig sektors rekrytering av arbetskraft och för att uppnå ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. Yrkesutbildningen måste bli ett viktigt utvecklingsområde vid genomförandet av den nya gymnasieskolan som kommer att följa av gymnasiekommitténs förslag. Det handlar om att förstärka och förnya utbildningen i kärnämnen, men även att vara så nära arbetslivets utveckling att man ständigt kan aktualisera och förnya innehållet i karaktärsämnena, så att de motsvarar det moderna arbetslivets behov och krav.

Precis som i Sverige pågår i många länder inom EU och OECD en utveckling inom yrkesutbildningen som innebär att andelen allmänna ämnen ökar i utbildningarna. Arbetslivets förändring leder till att gymnasieskolans uppdrag måste förändras. Flera arbetsuppgifter i arbetslivet kräver en fördjupning av yrkeskompetensen utöver vad som kan ges i en gymnasieutbildning. För många elever är gymnasieskolan en del av en längre utbildning, som avslutas i högskolan eller i annan eftergymnasial utbildning. Även i framtiden kommer dock yrkesutbildning på gymnasial nivå att svara för en betydande och viktig del av arbetslivets behov av yrkesutbildad personal. För att tillgodose arbetslivets kvalitetskrav utgör undervisning i arbetslivet en viktig del i gymnasieskolans yrkesutbildningar. Genom denna tillförs utbildningen viktiga kvaliteter, som gör att utbildningsmålen uppnås i högre grad.

### *Lärande i arbetslivet*

Undersökningar visar att elever som får utbildningsinslag i arbetslivet nästan alltid är positiva och nöjda. Detta visar att det finns ett kvalitativt värde i sig att vara på en arbetsplats. Detta värde kan förädlas ytterligare genom planering och systematik i samarbetet mellan skolan och arbetslivet.

Undervisningen i gymnasieskolan har en tradition av ämnesundervisning. Det finns dock en strävan att sätta samman kurserna till en helhet som avses i läroplanen och i programmålen. Verktygen är ofta lärarsamverkan och ämnesöverskridande undervisning. Ändå finns en stor risk att en helt skolförlagd undervisning inte leder till att den helhet som anges i de nationella programmålen får genomslag i skolans organisation och undervisning.

Undervisningsinslag i arbetslivet har helt andra utgångspunkter. Verksamheten på en arbetsplats kan ofta uppfattas som komplex och svåröverskådlig. Verkligheten är inte indelad i ämnen och kurser – engelska, svenska, teknik, samhällskunskap etc. utan är naturligt integrerad till en helhet. Inom enheter och funktioner på ett företag blandas olika tekniker och arbetssätt. På en vårdavdelning krävs såväl kunnande i t.ex. omvårdnad och farmakologi som förmåga att visa medmänsklighet samt att samarbeta och lösa problem. I en modern tillverkningsindustri krävs samarbetsförmåga, kunnande i komplicerade processer, engelska osv.

På en arbetsplats kan eleven skaffa sig kunskaper som kompletterar och befäster de kunskaper som inhämtats i skolan. En elev som under en längre tid tillsammans med handledare och andra medarbetare medverkar i produktionen av varor eller tjänster på en arbetsplats når också mål utöver kursplanerna. Det är dels generella mål, t.ex. samarbetsförmåga, initiativförmåga, problemlösningsförmåga och förändringsbenägenhet, dels mer sammansatta yrkesspecifika kunskapsmål.

Genom utbildning på en arbetsplats får eleven se helheten i en produktionsprocess, hur olika faktorer påverkar processen samt med egna arbetsinsatser konstatera hur resultatet av en arbetsprocess samspelar med dessa faktorer. Eleven får även tillfälle att se hur arbetsplatsens organisation är uppbyggd och hur människor arbetar tillsammans, men också insikter i områden som personalpolitik, kompetensutveckling och arbetsmiljö.

### *Former för undervisning i arbetslivet*

Den arbetsplatsförlagda utbildningen (APU) infördes i gymnasieskolan år 1992. På program med yrkesämnen skall minst 15 veckor av utbildningen ske i arbetslivet. På övriga program får delar av utbildningen ske på en arbetsplats. Inom försöksverksamheten med lärande i arbetslivet förläggs längre utbildningsdelar i arbetslivet. På det individuella programmet förekommer olika praktikinslag och i ett fåtal fall även lärlingsutbildning.

Hur gymnasieskolans framtida studievägar skall utformas utreds f.n. av Gymnasiekommittén 2000. Enligt direktiven skall kommittén föreslå hur samverkan mellan skola och arbetsliv kan utvecklas samt hur ett ökat inslag av lärande i arbetslivet bör utformas. I uppdraget ligger att regeringen bedömer att en yrkesutbildning med hög kvalitet inte kan bedrivas enbart som skolförlagd utbildning. APU bör på sikt kallas för vad det egentligen är, nämligen ett lärande i arbetslivet. Detta skall ske i strukturerade former och med kvalificerad handledning av både lärare och personal på arbetsplatsen.

Genom att delar av gymnasieskolans yrkesutbildningar sker i arbetslivet skapas också förutsättningar för utvecklande kontakter mellan skolans lärare och personal i arbetslivet. En utveckling som, enligt regeringens bedömning, bör kunna leda till att lärare under en period kan gå in i produktionen på en arbetsplats och att personal från näringslivet kan verka som lärare i gymnasieskolans yrkesutbildningar. Sådan utbytestjänstgöring skulle kunna ge flera positiva effekter såsom utveckling av lärares yrkeskompetens och aktualisering av skolans undervisning.

### *Internationella inslag i den grundläggande yrkesutbildningen*

Att ge fler elever från yrkesutbildningar möjlighet att delta i olika former av praktik och utbytesprogram i andra länder är ett strategiskt utvecklingsområde. Det ger värdefull personlig erfarenhet genom kulturellt utbyte och yrkesmässig utveckling samt ökar motivationen att delta i språkstudier. Det förbereder också för verksamhet på en

internationaliserad svensk arbetsmarknad. Om fler elever på de yrkesinriktade utbildningarna får praktisk erfarenhet av utbyte med elever och företag i andra länder, kan det öka konkurrenskraften för svenskt näringsliv, samtidigt som det stärker kvaliteten i den svenska yrkesutbildningen.

Inom ramen för EU-programmet Leonardo da Vinci deltar ca 480 svenska elever vid yrkesutbildningar per år i praktik- och utbytesprogram i annat EU-, EES- eller kandidatland. Detta har dock alltför liten omfattning för att få verklig betydelse. Om verksamheten skall få bredare genomslag i gymnasieskolan, krävs därför enligt regeringens bedömning att programmet kompletteras med egna svenska insatser.

Regeringen har därför gett Skolverket i uppdrag att tillsammans med bl.a. Internationella programkontoret för utbildningsområdet stimulera till arbetsplatsförlagd utbildning i utlandet. Skolverkets stöd skall ses som ett komplement till de möjligheter som ryms inom Leonardoprogrammet och vidgar urvalet av länder.

Regeringen anser det viktigt att ge ytterligare möjligheter för elever på de yrkesinriktade utbildningarna att delta i utbytesprogram och praktik i andra länder. Eftersom detta har stor betydelse för näringslivets utveckling, är det regeringens ambition att i samverkan med svenskt näringsliv genomföra dessa insatser.

#### *U-landspraktik*

Inom högskolan finns sedan några år tillbaka programmet Linnaeus-Palme, som syftar till att stimulera samarbete mellan högskolor/universitet i Sverige och i utvecklingsländerna. Programmet, som kom till på regeringens initiativ, möjliggör bl.a. lärarutbyte och studentutbyte. Programmet finansieras av SIDA.

På motsvarande sätt är regeringens ambition att ta initiativ till ett program för u-landssamarbete riktat till gymnasieskolans yrkesutbildningar. Genom denna satsning bör yrkes elever och lärare kunna inleda ett konkret samarbete med motsvarande utbildningar i ett u-land. Elever från u-länder skall kunna komma till Sverige och delta i svensk yrkesutbildning och även kunna praktisera på svenska företag, samtidigt som svenska elever skall kunna göra motsvarande i ett u-land.

#### *World Skills Competition*

Sveriges deltagande i "World Skills Competition", en internationell tävling i yrkeskunskap, är ytterligare en väg att öka intresset för yrkesutbildningar. Samtidigt ger det en internationell jämförelse av de svenska yrkesutbildningarna. Bakom det svenska yrkeslandslaget deltagande står "Youth Skills Sweden". Det är ett samarbete mellan Svenskt näringsliv, LO, Utbildningsdepartementet, Skolverket och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Regeringen ser mycket positivt på detta samarbete.

Samarbete mellan skolan och arbetslivet sker ofta i olika samarbetsorgan. Traditionellt har gymnasieskolan haft yrkesråd. I dag kallas dessa ofta programråd. Inom försöksverksamheten med lärande i arbetslivet skall det finnas programråd. I flera kommuner växer det fram olika typer av samverkansformer, där näringslivet går in och på olika sätt stöder utbildningen. Det finns även exempel på framgångsrikt samarbete med näringslivet, där lokala styrelser med företrädare för skolan och för företag bildats och där näringslivet har ordförandeskapet.

I flera rapporter har betydelsen av en samverkan mellan skola och arbetsliv i mer ordnade former påtalats. En ökad delaktighet och medverkan från arbetslivet i planeringen och genomförandet av gymnasieskolans utbildningar skapar både engagemang och aktualitet. Samarbetet får mening först när alla parter känner delaktighet och ansvar. Arbetslivet och gymnasieskolan har olika villkor för sina respektive uppdrag. I mötet mellan dessa parter måste det skapas ett samarbetsklimat, där båda parter ser fördelar och är delaktiga. Därför bör samarbetsformerna, enligt regeringens bedömning, utvecklas i en riktning där alla parter – elever, lärare, företrädare för arbetslivet etc. – kan vara med och påverka.

Det har i flera sammanhang i kontakterna med arbetsmarknadens parter framförts en gemensam önskan att utveckla samarbetet mellan arbetslivet och skolan. I högskolelagen anges att högskolorna skall samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Motsvarande samverkanskrav finns inte i skollagen, men bör enligt regeringens mening införas där. Gymnasieskolan har likartade behov av kontakter med det omgivande samhället som högskolan. En utveckling av gymnasieskolans kontakter med arbetslivet, men även med samhället i övrigt, är enligt regeringens bedömning nödvändig för att stimulera undervisningen i alla ämnen.

#### *En yrkesutbildningsdelegation inrättas*

Regeringen avser att ta initiativ till en särskild yrkesutbildningsdelegation med personer från näringsliv, fackliga organisationer och offentlig verksamhet. Delegationen skall tillsammans med berörda myndigheter ansvara för att komma till stånd ett praktiskt utvecklingsarbete för att finna nya former för samverkan mellan gymnasieskolans yrkesutbildningar och arbetslivet. Delegationen skall identifiera ett antal strategiska utvecklingsområden som påtagligt kan bidra till att de närmaste åren höja yrkesutbildningens popularitet och kvalitet. Exempel på sådana områden är:

- att stärka och stimulera rekryteringen till program med yrkesämnen,
- att finna praktiska tillämpningar som kraftigt kan öka antalet utbytestjänstgöringar mellan lärare i gymnasieskolan och personer från arbetslivet,
- vid introduktionen av eventuella nya yrkesutbildningar som kan bli ett resultat av Gymnasiekommitténs betänkande samt

- att i kontakt med svenska företag som har verksamhet i andra länder utveckla formerna för praktik och utbildning i andra länder.

Regeringen är övertygad om att det finns ett starkt intresse i svenskt näringsliv, fackliga organisationer och offentlig verksamhet att medverka till att yrkesutbildningen utvecklas och får en höjd kvalitet. Givetvis görs redan en rad viktiga insatser av kommuner och skolor. Det är dock regeringens bedömning att verklig kraft i detta förnyelsearbete endast kan uppnås, om arbetslivet självt tar ett ansvar för att förbättra utbildningen och ständigt utveckla den så den kan motsvara de högt ställda ambitionerna. Utbildning är inte bara en intern angelägenhet för utbildningsväsendet. Det krävs att arbetslivets intresse att medverka tas till vara och utvecklas. Där kan en särskild delegation för yrkesutbildningen spela en central roll för att under en begränsad tid lyfta upp yrkesutbildningsfrågornas betydelse för Sveriges näringslivs framtid och för att fungera som dörröppnare för ett brett lokalt utvecklingsarbete.

### 3.2.3 Eftergymnasiala yrkesutbildningar

**Regeringens bedömning:** Rekryteringen till olika eftergymnasiala yrkesutbildningar måste öka om Sverige skall fortsätta att utvecklas som kunskapsnation. Fortsatt utveckling av den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) och införandet av en yrkeshögskoleexamen är ytterligare inslag för att förverkliga denna ambition och vidgar möjligheterna både för unga att välja fortsatt yrkesutbildning efter gymnasiet, för yrkesverksamma att fortbilda sig. Systemet med riksrekryterande påbyggnadsutbildningar inom Komvux och interkommunala ersättningar bör ses över.

Den eftergymnasiala yrkesutbildningen är en väsentlig del i det livslånga lärandet. För att Sverige skall fortsätta att utvecklas som kunskapsnation måste fler stimuleras till att delta i olika former av lärande. För den enskilde är tillgänglighet, tydlighet och överblickbarhet i fråga om vad som erbjuds på den eftergymnasiala nivån betydelsefull. Det kan även påverka valet inför gymnasieskolan. Vetskapen om att även yrkesförberedande utbildning på gymnasienivå kan leda vidare till fortsatta studier inom yrket eller andra områden är viktig. Gymnasieskolan har till sin karaktär blivit mer studieförberedande än tidigare och riktar sig till alla ungdomar. Därvid har behovet av ett brett utbud av eftergymnasiala yrkesutbildningar ökat.

Regeringens mål är att 50 procent av en årskull skall ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder. För dem som av olika skäl dock inte ser längre högskolestudier som ett omedelbart alternativ skall andra eftergymnasiala utbildningsmöjligheter finnas. Regeringens ambition är att rekryteringen till sådana studieformer på sikt bör öka. Dessa kan, förutom att leda till kvalificerad yrkeskompetens, även bidra till att avdramatisera högre studier och stimulera till fortsatt och fördjupad utbildning. För att kunna rekrytera en mångfald av studerandegrupper till vidare studier krävs en mångfald av utbildningsmöjligheter.

För att dessa utbildningar skall motsvara samhällets och arbetslivets krav ligger uppgiften att dimensionera resurserna efter nationella och regionala behov på staten. De eftergymnasiala yrkesutbildningarna har bidragit till att minska den sociala snedrekryteringen till vidare studier och attraherat grupper som inte annars skulle ha sökt vidare studier. Det är inte heller ovanligt att de som gått en KY-utbildning fortsätter vidare till högskolan.

### *Kvalificerad yrkesutbildning*

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en egen eftergymnasial utbildningsform för vilken Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning från och med 2002 är central förvaltningsmyndighet. Utbildningarna är oftast tvååriga och berättigar till studiestöd på samma villkor som högskolestudier. Anordnarna ansöker om att anordna med statligt stöd en viss utbildning hos myndigheten. I det fall en ansökan efter granskning blir godkänd får anordnaren statsbidrag för driften av verksamheten. Den del, ca en tredjedel av utbildningen som är lärande i arbete (LIA), finansieras av arbetslivet.

Mångfalden av anordnare, flexibiliteten och den starka kopplingen till arbetslivet är utmärkande för KY. Utbudet av utbildningar liksom innehållet i dem styrs av arbetslivets uttalade behov och dess aktiva deltagande vid utformning, finansiering och genomförande. Arbetslivets företrädare skall dessutom utgöra majoritet i den ledningsgrupp som skall finnas för varje utbildning. Härigenom skapas förutsättningarna för att KY snabbt skall kunna förändras i takt med vad som sker i arbetslivet.

KY innebär ett lärande med tydlig förankring i produktionen av varor och tjänster och som samtidigt skall präglas av ett teoretiskt djup med anknytning till vetenskapliga rön. Kunskaperna hämtas genom medverkande från yrkeslivet, högskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Studierna kan avslutas med en kvalificerad yrkesexamen.

Regeringen anser det mycket värdefullt att KY har blivit en reguljär utbildningsform. Efterfrågan på dem som utbildats inom KY visar att den kvalificerade yrkesutbildningen är en utbildningsform som har svarat mot verkliga behov. Av dem som gått en KY har 85 procent arbete eller eget företag inom sex månader och ytterligare tio procent studerar. Det är mycket tillfredställande att arbetslivet allt sedan försöksverksamhetens start 1996 visat ett kraftfullt intresse för genomförandet av den kvalificerade yrkesutbildningen. Detta har bland annat visat sig i den stora tillströmningen av ansökningar om att få starta utbildningar. Studerandeintresset har också varit betydande. Regeringen anser att kvalificerad yrkesutbildning är en utbildningsform som bör fortsätta att utvecklas så att den kontinuerligt motsvarar krav och efterfrågan både från studerande och arbetsmarknad.

### *Kortare yrkesutbildningar i högskolan*

I januari 2001 lämnade regeringen ett uppdrag till en särskild utredare att utreda vissa frågor om kortare yrkesutbildningar i högskolan (dir.



2001:9). Översynen skulle utgå från den yrkestekniska högskoleutbildningen (YTH) samt utröna om den kunde utvecklas mot nya områden utanför det tekniska området och anpassas för nya studentgrupper.

Utredaren föreslog i sitt delbetänkande En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40) att den yrkestekniska högskoleutbildningen skall breddas till andra områden än teknik och därmed få en ny examensbenämning. Utredaren menar att detta skulle underlätta den flexibilitet och rörlighet som i dag är nödvändig i samspelet mellan utbildning och arbetsliv.

I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) och i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) har vissa frågor som rör kortare yrkesutbildningar i högskolan behandlats. Regeringen aviserade bl.a. att man delade utredarens bedömning men ville avvakta med ett ställningsstagande tills slutbetänkandet har avlämnats och remissbehandlats. Utredaren lämnade sitt slutbetänkande Yrkeshögskoleutbildning – inriktning, utformning och kvalitetskriterier (SOU 2001:107) i december 2001 och remissbehandling pågår för närvarande.

Regeringen avser att inrätta en yrkeshögskoleexamen. En sådan examen ger universitet och högskolor nya möjligheter att inom sina befintliga ramar vidareutveckla utbudet av yrkesutbildning. Yrkeshögskoleutbildningen bör på samma sätt som annan högskoleutbildning utformas av universitet och högskolor inom de ramar som statsmakterna sätter i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Det är särskilt viktigt att en sådan examen utformas på ett sätt som möjliggör den flexibilitet och rörlighet som i dag är nödvändig i samspelet mellan utbildning och arbetsliv.

Regeringen strävar efter att göra högre utbildning tillgänglig för nya grupper av studenter och uppnå en utifrån social och etnisk utgångspunkt jämnare rekrytering. Kortare yrkesutbildningar i högskolan är ett viktigt komplement till de insatser för breddad rekrytering och främjande av möjligheterna till ett livslångt lärande som följer av propositionen Den öppna högskolan.

### *Olika utbildningsalternativ*

I samband med att utredaren har genomfört sitt uppdrag har frågan om gränsdragningen mellan yrkeshögskoleutbildningar och andra eftergymnasiala yrkesutbildningar, framför allt den kvalificerade yrkesutbildningen, diskuterats i flera olika sammanhang. Flera remissinstanser som yttrade sig över utredningens delbetänkande påtalade ett behov av och möjligheter att definiera skillnader och likheter mellan kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning.

En påtaglig skillnad är att den kvalificerade yrkesutbildningen utformas i samspel med arbetslivet och att den bygger på kunskaper som generats i produktionen av varor och tjänster och växer fram ur arbetslivets direkt uttalade behov om inriktning, dimensionering och lokalisering. Arbetslivet har därmed ett avgörande inflytande över vilka olika utbildningar som kommer till stånd. Vidare förutsätts att arbetslivet deltar i finansieringen av utbildningen. Den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen och möjligheten att jämförelsevis snabbt möta förändringar i arbetslivet är andra kännetecken. Den kortare yrkeshögskole-

utbildningen är en del av högskolan och kommer att kunna byggas på inom högskolan.

Ett brett utbud av olika eftergymnasiala yrkesutbildningar är positivt för individen. Såväl den kvalificerade yrkesutbildningen som de utbildningar i högskolan som leder fram till yrkeshögskoleexamen har stor betydelse för möjligheterna att tillmötesgå behovet av kvalificerad yrkeskompetens på eftergymnasial nivå. En av intentionerna är att alla deltagare i utbildningar inom ett sådant breddat utbud skall få en yrkesutbildning av hög kvalitet med stor relevans för arbetslivet.

Regeringens uppfattning är att dessa utbildningsformer kompletterar varandra på ett värdefullt sätt genom sina något olika profiler. Nya möjligheter ges för val av utbildningsvägar och utbildningsformer som passar den enskilde bäst. Fler människor kommer att få del av det livslånga lärandet och samtidigt ges breddade möjligheter för unga människor att välja att fortsätta utbilda sig efter gymnasiet. En ökad mångfald i utbudet av eftergymnasial utbildning kommer att gynna individer, utbildningsväsendet, avnämare på arbetsmarknaden som samhällsutvecklingen i ett bredare perspektiv.

Det är elevens val och individuella behov som skall vara styrande, därför är det angeläget att det så långt möjligt råder lika villkor för studerande inom kvalificerad yrkesutbildning och kortare yrkeshögskoleutbildning.

#### *Riksrekryterande påbyggnadsutbildningar*

Påbyggnadsutbildning (PU) inom kommunal vuxenutbildning syftar till att ge vuxna en utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Den kvalificerade yrkesutbildningen har likartade mål men utbildningsformen hanteras i ett separat system med en annan finansieringsform. Utbildningar som riktar sig mot i stort sett samma segment erbjuds inom båda systemen.

Påbyggnadsutbildningar finns dels som riksrekryterande utbildningar med rätt till interkommunal ersättning och dels som utbildningar med lokal anknytning. Bland de riksrekryterande utbildningarna finns dessutom utbildningar med nationellt fastställda utbildningsplaner inom områden som är reglerade av lag, förordning eller av särskilda anvisningar från myndigheter elinstallation, flygteknikutbildning, persontransporter med buss m fl.

Riksrekryterande påbyggnadsutbildningar är utbildningar som anordnas på ett antal platser i landet och för vilka det finns ett allmänt intresse av att de står öppna för sökande från hela landet. Statens skolverk beslutar efter ansökan om vilka utbildningar som skall tillhöra denna kategori. Regeringen beslutar särskilt om det sammanlagda antalet årsstudieplatser.

En elevs hemkommun är enligt förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning skyldig att betala ersättning för studieplatsen till den kommun som anordnar en sådan utbildning. Elever kan söka och antas till dessa utbildningar men hemkommunen kan inte överblicka eller ha kontroll över de kostnader som uppstår. Många kommuner har fått svårigheter att klara dessa åtaganden.

Verksamheten med påbyggnadsutbildningar behöver utvecklas. Detta bör ske efter olika vägar. Utbildningarnas olika förutsättningar skall beaktas samtidigt som oönskade effekter till följd av det interkommunala ersättningsystemet behöver ändras. Vissa av de utbildningar som har en regional eller nationell förankring kan ha förutsättningar att övergå till kvalificerade yrkesutbildningar.

De påbyggnadsutbildningar som i dag har nationellt fastställda utbildningsplaner behöver ses över i särskild ordning för att klargöra deras naturliga hemvist i ett förändrat system. Motsvarar utbildningarna ett tydligt nationellt arbetsmarknadsbehov och är av mer permanent natur bör de styras av nationella beslut. Utbildningar som är av utpräglat lokalt intresse bör kunna anordnas inom kommunernas vuxenutbildning eller avvecklas.

### 3.2.4 Svenska för invandrare

**Regeringens bedömning:** En särskild utredare tillkallas för att parallellt med utredningen om mottagande och introduktion av flyktingar se över hur svenskundervisningen för invandrare kan organiseras och förnyas. Utgångspunkten bör vara att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska som bör kunna ske integrerat med arbete, praktik eller annan utbildning. Ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna bör prövas i detta sammanhang.

Goda kunskaper i svenska är avgörande för att en invandrare skall integreras i det svenska samhället. Såväl arbetsmarknaden som utbildningsväsendet är i realiteten stängda för dem som inte behärskar språket. Därutöver finns en rad omständigheter som påverkar hur en invandrare lyckas etablera sig. För att genomföra en översyn av mottagning och introduktion av flyktingar tillkallade regeringen i november 2001 en särskild utredare (dir.2001:87). I utredarens mandat ligger bl.a. att pröva rollen för Svenska för invandrare (Sfi) inom ramen för ett introduktionsprogram samt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och formerna för finansiering av insatserna.

Av Skolverkets statistik framgår att måluppfyllelsen är låg inom Sfi, men orsakerna bakom de mycket dåliga resultaten är inte entydigt klarlagda. Målgruppens heterogenitet och de enskilda individernas bakgrund och förutsättningar spelar säkert en roll. Utbildningens bristande anpassning till deltagarnas intressen och mål efter sin flyttning till Sverige är en annan viktig faktor. Det faktum att nära nio av tio av de aktiva lärarna saknar utbildning i undervisningsämnet på den nivå som normalt krävs för ämneskompetens i grundskolan, dvs. minst 40 poäng i svenska för invandrare eller svenska 2, har säkert stor betydelse. Den förnyade lärarutbildningen ger nu förbättrade möjligheter att möta detta kompetensbehov. sfi-undervisningens låga status i kommunernas skolverksamhet är ytterligare en faktor.

På grundval av förslag i regeringens proposition Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. (prop.2000/01:72) våren 2001 beslutade riksdagen om att utbildningsmålen och därmed kursplanerna för Sfi skulle modifieras och att medel skulle ställas till förfogande för

kompetensutveckling av lärarna. Den nyligen inledda översynen av insatserna för integration av invandrare i det svenska samhället skapar emellertid nya förutsättningar för en prövning av sfi-verksamheten i ett bredare perspektiv, som också berör kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Den nuvarande skolformen Sfi syftar till att ge såväl språkkunskaper som samhällsinformation. I samband med översynen av introduktionen bör nu prövas hur svenskundervisningen kan förnyas och organiseras. Utgångspunkten bör vara att skapa en högkvalitativ utbildning i det svenska språket. Samhällsinformationens roll i den grundläggande svenskundervisningen bör prövas. Syftet är att stärka språkinläringen, höja svenskundervisningens status samt att öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Intentionen är att utbildningen i svenska skall kunna ske parallellt med t.ex. olika former av utbildning, praktik eller arbete. De erfarenheter som vunnits under storstadssatsningen där effektiv svenskundervisning integrerats med arbete, praktik eller annan utbildning bör tas till vara.

Förändringar av Sfi kräver att man ser över ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna såväl för deltagarnas försörjning som för själva utbildningen och för introduktionen i kommunerna. En särskild utredare bör därför tillkallas, som skall arbeta i nära samråd och parallellt med introduktionsutredningen. Arbetet skall bedrivas på sådant sätt att ett ställningstagande till förslagen från de båda utredningarna kan ske i ett sammanhang

### 3.3 Lärare och ledare

Arbetet som lärare och skolledare tillhör samhällets svåraste och av störst betydelse för vår framtid. Den nya lärarutbildningen lägger grunden för en förnyelse av läraryrket men det är även nödvändigt att förbättra lärarnas utvecklingsmöjligheter i arbetet och läraryrkets status. Rektor är skolans främsta företrädare och skall leda skolan såväl pedagogiskt som mot flera andra mål. Det är nödvändigt att utvärdera ledarskapet i skolan

#### 3.3.1 Läraren i arbetet för kvalitet och måluppfyllelse

**Regeringens bedömning:** Lärarna måste få möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling och ges möjlighet att delta i forsknings- och utvecklingsarbete i skolan. Karriärmöjligheter och andra utvecklingsmöjligheter för lärare behöver förbättras.

Att Sverige har utbildade, kunniga och engagerade lärare är en förutsättning för bra undervisning och övrig verksamhet i skolan och för att utbildningsmålen skall kunna förverkligas. Lärarnas insatser är avgörande för kvaliteten i skolan och för skolans utveckling. Lärarnas betydelse för att ge barn, unga och vuxna studerade en god undervisning kan knappast överskattas.

Läroarutbildningen är viktig och ett uttryck för regeringens målsättning att alla lärare skall ha en bra grundläggande utbildning och vara behöriga till läraryrket. Den nya läroarutbildningen ger en god ämnesmässig och tematisk kompetens, didaktiska kunskaper samt möjlighet att utnyttja forskning och andra utvecklingsinsatser i läroarutbildningen och för de verksamma lärarna.

Ett syfte med den nya läroarutbildningen är också att stimulera nya grupper att söka sig till läraryrket genom att utnyttja de valmöjligheter och den flexibilitet som finns i systemet. Olika vägar prövas för att rekrytera lärare till områden där det råder särskild brist.

Genom regeringens beslut om de särskilda läroarutbildningarna (SÄL) får ett stort antal lärare möjlighet att komplettera sin utbildning och erhålla en fullständig lärarexamen. SÄL-utbildningarna vänder sig till både verksamma obehöriga lärare i skolan och till personer från andra arbetsmarknadssektorer, som har studerat på högskolan och är intresserade av att komplettera sin utbildning till lärarexamen.

Lärare måste få möjlighet till kontinuerlig, professionell kompetensutveckling och pröva nya arbetssätt och arbetsformer. Reflektion och kollegiala samtal om arbetet i skolan är viktigt. Forsknings- och utvecklingsinsatser i skolan är nödvändiga för att utveckla undervisningen, för att förfina inläringssituationerna och för det kontinuerliga kvalitetsarbetet: att genomföra verksamhet, följa upp, utvärdera, ompröva och förändra. Lärare måste få utvecklas genom att växla arbetsuppgifter, avancera och byta inriktning. Även här kan kommunerna utnyttja läroarutbildningen för att ge redan verksamma lärare möjlighet att bredda och komplettera sin kompetens. Därmed underlättas också personalförsörjningen i kommunerna.

Stat och kommun ger på olika sätt stöd i arbetet att utveckla undervisningen och säkra kvaliteten i skolan. Syftet med skolutvecklingsprojektet Attraktiv Skola, som sedan 1998 drivs av Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges skolledareförbund, Svenska Kommunförbundet, Utbildningsdepartementet och Skolverket i samverkan, är att utveckla skolan mot en högre kvalitet och göra skolan till en mer attraktiv arbetsplats. Ett viktigt mål för projektet Attraktiv skola är att utveckla karriärtjänster. Projektet Attraktiv Skola ger lärare särskilda möjligheter att påverka skolutvecklingen i just sin kommun. Satsningen på IT i skolan (ITiS) har gett lärare ökade kunskaper om hur man kan använda informations- och kommunikationstekniken som ett pedagogiskt redskap och för att utveckla undervisningen i skolan. Handledarrollen inom ITiS har sannolikt visat vägen för hur specialist- och utvecklingstjänster kan kombineras med ordinarie läraruppgifter.

Frågan om lärares kompetensutveckling och möjligheter till karriärutveckling i yrket har stått högt på dagordningen under de senaste åren. Som framgått ovan pågår mycket arbete och läroarorganisationerna är själva beredda att ta ett stort ansvar för professionens utveckling. Regeringen anser dock att det finns behov att ytterligare främja möjligheterna till karriärutveckling för lärare.

### 3.3.2 Ett ledarskap för kvalitet och likvärdighet

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att ta initiativ till att skolans ledningsstruktur kartläggs och utvärderas. Sambandet mellan ledarskap, ledningsstruktur och skolans måluppfyllelse bör belysas i detta sammanhang.

#### *Bredden i ledarskapet*

Statens uppdrag till rektor innebär ett ansvar för den pedagogiska verksamheten i skolan genom läroplaner, kursplaner, betygssystem och mycket annat. Rektor som främste företrädare för verksamheten, har ett tydligt ansvar för skolans utveckling och för elevernas resultat, skolans måluppfyllelse och för att säkra kvalitet och likvärdighet i undervisningen. Decentralisering, fördelning av befogenheter, målstyrning och lokalt genomförandansvar påverkar rektorsuppdraget och öppnar för diskussioner om handlingsutrymme, tolkningsföreträde och pedagogisk utveckling både på central och på lokal nivå i kommunen. De senaste avtalen på skolområdet ger rektor en tydligare chefsroll, bl.a. genom ansvar för lönediskussioner, rekrytering och kompetensutveckling av skolans personal.

Skolans ledarskap är i dag i allt högre grad inriktat mot att skapa handlingsutrymme för lokal skolutveckling. Kompetens att arbeta med förändringar är viktigare i dag än tidigare på grund av minskad regelstyrning. Lärare såväl som elever och föräldrar ställer krav på inflytande för att kunna påverka undervisning och skolverksamheten i övrigt. Det lokala genomförandet vilar på rektor i samspel med personalen. Det innebär ansvar för såväl ekonomi och personal, som för anpassning av arbetsorganisation, pedagogisk utveckling och kvalitetsutveckling.

Det mediala intresset för skolors arbete med mobbingsproblematik och måluppfyllelse har på senare tid, bl.a. genom den ökade tillgängligheten av skolstatistik, åter fokuserat på rektors ansvar för den pedagogiska verksamheten. Rektor står ansvarig för att t.ex. elevers berättigade behov av särskilt stöd skall klaras av inom tillgängliga ekonomiska resurser.

Rektor arbetar i ett spänningsfält mellan statens krav på verksamheten uttryckt i läroplanen och andra förordningar, den kommunala uppdragsgivarens målprioriteringar och tilldelade resurser för den operativa verksamheten, personalens krav på en kompetent och tillgänglig chef och inte minst elevers, föräldrars och arbetslivets krav på en utbildningsverksamhet präglad av hög kvalitet. Dessa krav blir oförenliga om inte rektor som grund för sitt ledarskap har ett stöd i en modern arbetsorganisation och en effektiv ledningsstruktur.

#### *Lärande ledare – Ledarskap för dagens och morgondagens skola*

Skolverkets granskningsrapport 1999 om rektorsrollen visade att rektorn på flertalet skolor i alltför hög grad ägnar sig åt okvalificerade

administrativa sysslor och alltför litet åt ledning av den pedagogiska verksamheten. I en del kommuner begränsas rektors möjligheter till ansvarstagande genom att man på kommunnivå inte är tydlig med mål och ramar.

Med hänvisning till bredden i rektors uppdrag gjorde expertgruppen kring skolledarfrågor i rapporten *Lärande ledare - Ledarskap för dagens och framtidens skola* (2001) den bedömningen att rektor bör arbeta som lärande ledare i större utsträckning än vad som gäller i dag. Att arbeta som lärande ledare innebär större fokus på arbetet med skolans resultat, kvalitetsfrågorna och kvalitetssäkringsarbetet.

Expertgruppen menar i rapporten *Lärande ledare* att en gemensam grundsyn på ledarskapet i skolan som kan benämnas ett demokratiskt, lärande och kommunikativt ledarskap bör eftersträvas. Om alla nivåer i organisationen genomsyras av ett sådant ledarskap innebär det en förändrad rektorsroll och en förändrad syn på relationer och förhållningsätt mellan ledare och medarbetare i hela skolorganisationen, från förtroendevalda till elever. Ett sådant utvecklande och utmanande ledarskap krävs för att leda en lärande organisation där elevers lärande och måluppfyllelse är i fokus.

Expertgruppen pekade också på förhållandet att många elever har sina rötter eller sin kulturella bakgrund i länder utanför Sverige. Skolan är samhällets viktigaste verktyg för att ge en gemensam värde- och kunskapsbas och för att överbygga klyftor mellan människor med skilda livsvillkor och från olika kulturer. Rektors roll i detta arbete med utgångspunkt i skolans värdegrund är avgörande för att en positiv skolkultur utvecklas i skolan.

Ledarskapet förutsätter att tydliga ramar, ansvar och handlingsutrymme finns för rektor i en verksamhet som utgår från rektors, medarbetares och elevers lärande och förståelse av sitt uppdrag. Expertgruppen drar slutsatsen att alla verksamma inom skolans område, på alla nivåer, i högre grad måste göras delaktiga i arbetet att utveckla skolan. Förtroendevalda och förvaltningsledning måste vara tydliga när det gäller såväl synen på ledarskapet och kraven på förändring och utveckling av skolkultur som stödet till rektorerna och skolorna. Expertgruppen anser att det lokala stödet relaterat till uppdraget behöver öka.

### *Ett ledarskap för kvalitet*

Förutsättningarna för rektor att kunna fullgöra sitt uppdrag varierar mellan olika huvudmän liksom inom en och samma huvudmans ansvarsområde, t.ex. beroende av skolans storlek och skolform. En ledningsorganisation som ger de bästa villkor för rektor behöver anpassas till varje enskild skolas förutsättningar och behov.

Forskning och erfarenheter visar att rektorer är olika framgångsrika trots att arbetssituationen åtminstone till det yttre ter sig liknande. Detta innebär att det inte framför allt är omfattningen av ledningsresursen som är avgörande utan hur den används. En gemensam målsättning med arbetet som omfattas av alla i skolan, tydligt ledarskap och engagemang är minst lika viktiga som ekonomiska resurser. Samtidigt som undersökningar visar att rektorerna inte haft möjlighet att fullt ut ta sitt

pedagogiska ledningsansvar, visar forskning på att deras insatser är väsentliga för att skolutveckling och förbättring skall äga rum.

Kommunerna har ansvar för utveckling av skolans arbetsorganisation för att skapa bästa möjliga förutsättningar för rektorer och andra i skolan att fullgöra sina respektive uppdrag.

Frågan om rektors förutsättningar för ett modernt ledarskap och möjligheterna att aktivt driva ett systematiskt kvalitetsarbete är också mycket aktuell och ett utvecklingsarbete pågår i många kommuner. Regeringen menar dock att en samlad bild över utvecklingen och skillnader mellan olika kommuner saknas. Särskilt gäller detta frågan om hur ledningsorganisation och arbetsorganisation som stöd för rektors ledarskap utvecklats. Regeringen avser därför att ta initiativ till att skolans ledningsstruktur kartläggs och utvärderas. I detta sammanhang bör även sambandet mellan ledarskap, ledningsstruktur och skolans måluppfyllelse belysas. I samband med detta arbete kan det också vara lämpligt att överväga behovet av förstärkt ledarskapsutbildning för rektorer och andra skolledare, t. ex. i den statliga rektorsutbildningen.