

2016-04-03

YTTRANDE
KFKS 2016/142-610

Utbildningsdepartementet

Yttrande från Nacka kommun gällande SOU 2015:81 Mer tid för kunskap

Regeringen har remitterat SOU 2015:81 Mer tid för kunskap. Nacka kommun önskar framföra följande yttrande över utredningens förslag.

Nacka kommun avstyrker förslaget om att nuvarande förskoleklass blir obligatorisk och skolpliktig för sexåringarna. Vi anser istället att en skolplikt för sexåringar ska införas som innebär att man börjar årskurs ett i grundskolan höstterminen det år man fyller sex år. Det innebär att sexåringar får skolplikt i en utbildningsverksamhet som motsvarar dagens årskurs ett. Grundskolan blir därmed tioårig. Detta anser Nacka kommun ska kombineras med motsvarande flexibilitet som idag finns i skollagen för uppskjuten respektive tidigarelagd skolplikt.

Nacka kommun avstyrker förslaget att femåringar inte längre ska få möjlighet att börja i förskoleklassen om vårdnadshavarna begär det.

Nacka kommun avstyrker förslaget att det ska krävas ett beslut av rektor och att rektor ska utreda förutsättningarna för att en elev ska få möjlighet att börja årskurs ett vid sex års ålder. Nacka kommun anser att det liksom idag ska vara tillräckligt att vårdnadshavarna begär det.

Nacka kommun avstyrker förslaget att förlänga skolplikten för elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. De statliga resurser som föreslås avsätts till detta anser Nacka kommun istället ska gå till kommunerna för att dels stärka en individanpassad studie- och yrkesvägledning för de elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan, dels stärka gymnasieskolornas arbete med att förbättra utbildningskvaliteten och individanpassningen i introduktionsprogrammen.

Nacka kommun avstyrker förslaget om att införa en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola till alla elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte uppnå behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan.



Nacka kommuns överväganden

Förslaget att förskoleklassen med oförändrat uppdrag ska bli obligatorisk och skolpliktig

Utredningen har i enlighet med tilläggsdirektivet utrett två alternativa sätt att göra förskoleklassen obligatorisk för sexåringarna – i det ena fallet där förskoleklassen införs som en del av grundskolan och i det andra fallet att förskoleklassen kvarstår som egen skolform. Enligt direktivet får dock inget av dessa alternativ innebära att förskoleklassens syfte, uppdrag, innehåll eller behörighetsregler ändras jämfört med idag.

Utredningen konstaterar att det av tilläggsdirektivets alternativ som innebär att förskoleklassen upphör som egen skolform, men med oförändrat syfte, uppdrag och innehåll istället blir ett första förberedande skolar inom grundskolan inte tillför något. Det första året av grundskolan kommer i detta fall att innebära undantag från det som utgör grundskolans kärna, eftersom det varken kommer att omfattas av kursplanerna, kunskapskraven, timplanen eller behörighetsreglerna. Utredningen konstaterar att detta sätt att införa förskoleklassen som en del av grundskolan bara innebär ett tomt organisatoriskt skal. Därför förordar utredningen det andra av tilläggsdirektivets angivna alternativ, där förskoleklassen kvarstår som egen skolform men görs obligatorisk för sexåringarna. Utredningen föreslår i det fallet också att eleverna i förskoleklassen därtill blir skolpliktig på motsvarande sätt som i grundskolan.

Nacka kommun instämmer i utredningens konstaterande att med de begränsningar som tilläggsdirektivet ger, blir överförandet av förskoleklassen till grundskolan bara ett tomt organisatoriskt skal. Det finns starka skäl för att tidigarelägga skolplikten med ett år, eftersom det finns tydligt forskningsstöd för att rätt typ av tidig stimulans och tidigt stöd minskar risken för att elever får läs- och skrivsvårigheter senare i skolan. Problemet är att även det alternativ som utredningen förordar innebär väldigt litet mervärde jämfört med dagsläget. Det varken stärker förskoleklassens pedagogiska uppdrag eller förskoleklasselevernas rätt till stöd, men däremot bidrar det till att öka den administrativa bördan genom hela kedjan – i skolan, för huvudmannen och hemkommunen. Utifrån att nästan 97 procent av sexåringarna redan går i förskoleklassen kommer införandet av skolplikt i den annars helt oförändrade verksamheten inte att göra någon märkbar skillnad för elevernas resultat. Det mervärde som skulle kunna uppnås i form av att förskoleklassens pedagogik även kommer att omfatta de 1,8 procent av sexåringarna som idag inte är inskrivna i någon pedagogisk verksamhet, riskerar dock gå förlorad av att man samtidigt stänger ned den möjlighet som idag finns för femåringar att börja i förskoleklassen.

Utredningen föreslår också att det ska bli svårare än idag att som sexåring få börja i grundskolans årskurs ett. Idag har vårdnadshavarna möjlighet att besluta detta, men utredningen föreslår att det i framtiden istället ska vara rektorn som beslutar detta. Ett sådant beslut ska, enligt utredningen, föregås av att rektor bedömer barnets förutsättningar



för att börja i första årskursen ett år tidigare. Skälet uppger utredningen vara att sexåringar som börjar grundskolan också bör ha skolplikt, vilket inte är fallet idag. Detta anser Nacka kommun dock inte vara en tillräcklig motivering för att öka den administrativa bördan på skolan och minska vårdnadshavarnas inflytande över sina barns skolgång. Tillsammans med förslaget att femåringar inte längre ska få möjlighet att börja förskoleklassen innebär det också mindre möjligheter till en flexibel skolstart och tidiga insatser, jämfört med idag.

Utredningen föreslår att samma regler om skolplikt, närvaro, befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen och ledighet som idag gäller för grundskolan ska gälla i förskoleklassen. Det grundas på bedömningen att det inte är rimligt att ha en särskild ”mellanform” av skolplikt och regler för ledighet med mera enbart för förskoleklassen. Utredningen resonerar dock inte kring hur rimligt det är att införa samma regler, utifrån förskoleklassens och grundskolans olika syften, uppdrag och innehåll. Utredningen analyserar inte heller rimligheten utifrån den skärpning av regelverket i dessa avseenden som gjordes i samband med att den nya skollagen infördes (se prop 2009/10: 165 Den nya skollagen). Att regelverket stramades åt gjordes utifrån en behovsanalys som utgick från grundskolans uppdrag, inte av förskoleklassens. Utredningen ger heller ingen vägledning hur regelverket ska tolkas utifrån förskoleklassens uppdrag. Kan exempelvis skolplikt fullgöras på annat sätt när det enbart handlar om ett förberedande år och det inte finns några individbaserade mål som eleven ska uppnå?

Därtill föreslås en ersättning som inte fullt ut tar hänsyn till finansieringsprincipen givet de förändringar som föreslås.

Nacka kommun avstyrker därför utredningens förslag om att nuvarande förskoleklass ska bli obligatorisk och skolpliktig för sexåringar. Nacka kommun anser inte heller att det är motiverat att begränsa den flexibilitet som idag finns dels för att börja förskoleklassen vid fem års ålder, dels för att börja årskurs ett vid sex års ålder, om vårdnadshavarna begär det, och avstyrker därför även dessa förslag.

Förslaget att skolplikten ska förlängas med högst ett läsår för elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan

Nacka kommun håller med om att det är ett problem att det år efter år är så många elever i Sverige som inte uppnår gymnasiebehörighet efter nio års skolgång. Det är av mycket stor betydelse för såväl de enskilda eleverna som för samhället att alla elever uppnår grundskolans kunskapskrav och utvecklas så långt möjligt. Att förlänga skolplikten med upp till ett läsår för de elever som inte uppnått gymnasiebehörighet efter årskurs nio bidrar till att markera vikten av detta för eleverna.

Eventuella fördelar med en så ingripande åtgärd mot individen som förlängd skolplikt innebär måste samtidigt vägas mot eventuella nackdelar. Innebär den föreslagna åtgärden tillräckligt mervärde, för att motivera reformen?



Nacka kommun menar att utredningens förslag om förlängd skolplikt inte kommer att tillföra tillräckligt mycket för att åtgärda problemet och därför inte är motiverat. Betydligt mer kan uppnås genom att de reformer som redan genomförts får tid att verka och att stöd för detta ges till såväl grund- som gymnasieskolorna från huvudmännens och statens sida.

Den huvudsakliga grunden till problemet med obehöriga elever till gymnasieskolan är otillräckliga insatser från grundskolans sida. Det finns mycket starkt forskningsstöd för att tidiga insatser är effektivt för att förebygga senare skolsvårigheter. Förslaget att förlänga skolplikten efter årskurs nio har därför en nackdel i att det leder till en stor betoning på att åtgärda problem mycket sent. I den mån en elev tydligt skulle vinna mest på att vara kvar ytterligare ett år i grundskolan – och därmed få förlängd skolplikt – så finns den möjligheten redan idag. Att den flexibiliteten finns i lagstiftningen är bra, eftersom bedömningen då görs utifrån varje elevs förutsättningar och behov. Det är också olyckligt att tilläggsdirektivet till utredningen förhindrar att utredningen lägger fram det förslag som mest tydligt skulle ha bidragit till att förskjuta stödinsatser från slutet till början av grundskolan, nämligen att låta förskoleklassen övergå till att bli dagens årskurs ett i grundskolan.

De fem olika introduktionsprogrammen för elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program är en reform som i allt väsentligt var tänkt att ta itu med de problem som utredningen nu föreslår ska lösas med hjälp av förlängd skolplikt. Det är dock en reform som ännu inte har varit på plats tillräckligt länge för att man ska kunna dra slutsatsen att de inte fungerar. Skolverkets undersökning av introduktionsprogrammen ("Introduktionsprogram", Rapport 413) visar på några tydliga problem som rektorerna upplever med att ge de obehöriga eleverna förutsättningar att lyckas och komma vidare till ett nationellt program eller till arbetslivet. Staten kan bidra genom att lyssna in detta och genom Skolverket ge gymnasieskolorna ett tydligare kunskapsstöd i arbetet med att utforma väl fungerande introduktionsprogram som uppfyller det tänkta syftet. Det handlar bland annat om utformningen av individuella studieplaner och av sökbara introduktionsprogram.

En annan aspekt som rektorerna, enligt Skolverkets undersökning, ofta uppger är problematisk i introduktionsprogrammen är att eleverna inte vet vad de vill uppnå. Detta är ett problem som inte en förlängd skolplikt löser, utan som snarare kräver en mer individanpassad studie- och yrkesvägledning i grundskolan för de som riskerar att inte uppnå gymnasiebehörighet. Att utifrån varje elevs utgångsläge och intressen tydligt visa på vilka olika möjligheter som finns, genom de olika ingångar till vidare studier eller olika yrken som dagens gymnasieskola erbjuder, kan elevernas bild av vart man är på väg förtydligas och studiemotivationen öka. En förlängd skolplikt skulle i praktiken minska elevernas utrymme för att använda sig av de olika ingångar till arbetsliv eller vidare studier som skapats för att ta hänsyn till att elevernas varierande behov och intressen. Begränsningen uppstår genom att fokus i ett ytterligare läsår huvudsakligen blir att uppnå behörighet till ett nationellt yrkesprogram, som kanske inte är vad eleven främst eftersträvar. Visserligen föreslår utredningen att möjlighet även ska ges att under detta år komplettera med de ytterligare ämnen som krävs för de som vill uppnå behörighet till ett nationellt



högskoleförberedande program, men genom att skolpliktens upphörande görs beroende av om kraven för ett nationellt yrkesprogram uppnåtts läggs förmodligen främst fokus på detta. En begränsning uppstår också jämfört med idag genom att alla elever under året med förlängd skolplikt behöver anpassa studierna i syfte att uppnå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram, medan det idag finns möjlighet att anpassa studierna i syfte att uppnå en mer direkt ingång till arbetslivet.

Andra nackdelar med förslaget om förlängd skolplikt är risken för att eleverna ifråga blir utpekade på ett negativt sätt. De flesta kommer att, liksom idag, befinna sig i gymnasieskolans introduktionsprogram, men med skolplikt. Det innebär bland annat att dessa elever i viss utsträckning kommer att omfattas av andra regler än övriga elever på introduktionsprogrammen och i gymnasieskolan i övrigt. Eleverna med förlängd skolplikt kan också bli placerade i grundskolan mot sin vilja, eftersom det föreslås bli upp till huvudmannen att avgöra om placeringen ska ske i grund- eller gymnasieskolan. Därtill föreslår utredningen att elevens möjlighet att välja skola upphör i det fall som en elev med förlängd skolplikt ska fullgöra den i en grundskola med offentlig huvudman. Istället blir det huvudmannen som ska få avgöra i vilken skolenhet eleven ska gå. Sammantaget bidrar förmodligen inte dessa förändringar till ökad studiemotivation hos de elever som antagligen behöver det som mest.

Eftersom förlängd skolplikt är en så ingripande åtgärd gentemot individen, så är ett sådant beslut idag möjligt att överklaga. Den möjligheten föreslår utredningen ska upphöra, eftersom ett sådant beslut föreslås alltid ska ske när en elev inte uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram utan att i princip öppna för några möjligheter till undantag.

Utredningen föreslår vidare att kommunerna inte ska ersättas fullt ut enligt finansieringsprincipen.

Sammantaget bedömer Nacka kommun att förslaget om förlängd skolplikt inte i nämnvärd utsträckning kommer att bidra till att lösa problemet med att inte alla elever i grundskolan uppnår gymnasiebehörighet. Istället överväger riskerna att förslaget kan få motsatt effekt genom att minska elevernas studiemotivation och ytterligare förskjuta nödvändiga stödinsatser framåt i tid. Nacka kommun avstyrker därför förslaget. Det är också svårt att se mervärdet i ljuset av att det redan finns en möjlighet att förlänga skolplikten för de elever som behöver det och av den reform som redan genomförts med etableringen av fem introduktionsprogram där de allra flesta elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program redan går. Den av utredningen föreslagna resursinsatsen från statens sida skulle istället kunna användas dels till att stärka en individanpassad studie- och yrkesvägledning i grundskolan till elever som riskerar att inte uppnå gymnasiebehörighet, dels till att genom Skolverket stärka stödet till gymnasieskolorna i att utveckla introduktionsprogrammets kvalitet och individanpassning. Därigenom skulle samma resursinsats från statens sida kunna bidra till att fler elever uppnår grundskolans kunskapskrav än vad som kan förväntas



bli resultatet av en generell förlängning av skolplikten för elever som inte uppnått gymnasial behörighet.

Förslaget att införa en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola för elever i åk 8 och 9 som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan

Nacka kommun anser att lovskola är positivt i den mån det innebär att elever får den undervisningstid de behöver för att uppnå kunskapskraven, utifrån sina individuella förutsättningar och behov. Uppenbart har fler elever lyckats uppnå behörighet till ett nationellt gymnasieprogram genom att efter nio års grundskola få ytterligare två veckors undervisning på sommarlovet. Har dessa elever genom de extra två veckorna utvecklat sådana kunskaper och färdigheter som gör att de är rustade att klara gymnasieskolan på ett sätt som de inte hade varit annars? Vi vet ännu inte om så är fallet, eftersom ingen samlad utvärdering av effekterna av den sommarskola som har funnits på frivillig basis har genomförts. Nacka kommun anser att det vore önskvärt att en sådan effektutvärdering av sommarskolan görs innan en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola införs.

Regering och riksdag har under många år konsekvent undvikit att detaljreglera i vilken form särskilt stöd och extra anpassningar ska ges i olika situationer, eftersom det finns ett så stort behov av flexibilitet på lokal nivå för att möjliggöra att rätt typ av stöd och anpassningar kan göras utifrån elevernas varierande behov. På det sättet avviker man från nationell nivå nu genom förslaget om lovskola, som styr resurserna starkt mot en specifik form av anpassning eller stöd – utökad undervisningstid i slutet av grundskolan – alldeles oavsett hur elevernas behov ser ut.

Den obligatoriska lovskola som föreslås riskerar också leda till en för stor tonvikt vid extra undervisningstid i slutet av grundskolan, trots att det finns ett tydligt behov i Sverige av att tidigarelägga anpassningar och stöd av olika slag. De resurser som utredningen föreslår ska avsättas för en obligatorisk lovskola i årskurserna 8 och 9 skulle alltså kunna ge mycket större utdelning, i form av fler behöriga elever till gymnasieskolan, om de istället fördelades till de tidigare åren i grundskolan.

Förslaget innebär också att staten genom att reglera en skyldighet för huvudmän att tillhandahålla lovskola för vissa elever vid vissa tidpunkter inte håller sig till gällande ansvarsfördelning för den mål- och resultatstyrda skola som råder i Sverige. En otydlig ansvarsfördelning underlättar inte det långsiktiga arbete som måste till för att stärka kunskapsresultaten i Sveriges skolor. Därtill är sannolikt den föreslagna ersättningen till kommunerna för låg för att ersätta de faktiska kostnader som en obligatorisk lovskola skulle innebära. Utredningen antar exempelvis att kostnaden per elev skulle vara betydligt lägre än det som legat till grund för det riktade statsbidraget till lovskolor.



Sammantaget gör detta att Nacka kommun avstyrker utredningens förslag att införa en obligatorisk lovskola i årskurserna 8 och 9.

Utredningens finansieringsmodell och beräkning av de ekonomiska konsekvenserna

Nacka kommun vill understryka vikten av att finansieringsprincipen respekteras fullt ut, i det fall ett eller flera av utredningens förslag genomförs. Utredningen föreslår en annan tillämpning av finansieringsprincipen än den vedertagna, vilket sammantaget leder till för låg ersättning till kommunerna för de nya skyldigheter som föreslås införas.

Den överenskomna utgångspunkten för finansieringsprincipen är att en ny obligatorisk uppgift som staten ålägger kommunerna ska ersättas fullt ut, inklusive den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. Utredningen föreslår dock bara att så ska ske vad gäller kravet på skolskjuts för sexåringarna som blir skolpliktiga, men inte i de andra fallen, som till exempel vad gäller den förlängda skolplikten för elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram.

Att staten respekterar finansieringsprincipen fullt ut anser Nacka kommun är viktigt också för att de faktiska kostnaderna av en föreslagen reform ska bli synliga och kunna vägas mot de fördelar som reformen förväntas ge. Det tydliggör mervärdet av olika reformer, vilket är ett viktigt led i att kunna göra rimliga avvägningar när prioriteringar mellan olika insatser behöver ske på grund av att de offentliga resurserna som står till förfogande inte är obegränsade.

Vidare överdrivs den kostnadsbesparing som utredningen menar att det skulle innebära när de sexåringar som idag går i förskola istället går i förskoleklass. Genomsnittskostnaden för en sexåring i förskola är inte 140 260 kronor som anges. Det beloppet är genomsnittskostnaden för ett förskolebarn. En sexåring i förskolan kostar betydligt mindre än en ettåring. Det är också mycket tveksamt om minskningen av sexåringar på förskolan skulle minska personalbehovet där så som utredningen anger. Sexåringarna är placerade på olika förskolor och för att något enstaka barn slutar innebär det inte att det kan ske personalminskning.

Utredningen underskattar även den ökade administrativa kostnad som skolplikten för sexåringar kommer att innebära på skol-, huvudman- och hemkommunnivå. Skola och huvudman kommer att ha lika långtgående skyldigheter att säkerställa att skolpliktiga barn i förskoleklassen fullföljer skolplikten som de har för elever i grundskolan. Det innebär långt ifrån enbart att rapportera stor frånvaro till hemkommunen.



På Nacka kommuns vägnar

Mats Gerdau
Ordförande kommunstyrelsen

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör