

2017-06-07

TJÄNSTESKRIVELSE
UBN 2017/114

Utbildningsnämnden

Förslag till yttrande gällande SOU 2017:35 ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet”

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta förslaget till yttrande gällande remissomgång två av SOU 2017:35, ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet”, enligt bilagan till tjänsteskrivelsen.

Sammanfattning

I denna tjänsteskrivelse beskrivs kortfattat några av förslagen i slutbetänkandet samt utbildningsenhetens kommentarer gällande dessa. Förslag till yttrande bifogas tjänsteskrivelsen.

På grund av den korta beredningstiden omfattar tjänsteskrivelsen med tillhörande förslag till yttrande inte slutbetänkandets samtliga förslag och bedömningar. Av de förslag och bedömningar som tas upp i denna tjänsteskrivelse är utbildningsenhetens bedömning att förslaget som avser aktivt skolval bör tillstyrkas och övriga avstyrkas. Utbildningsenheten föreslår i några av de senare fallen alternativa förslag som i förslaget till yttrande framgår i avsnittet om Nacka kommuns överväganden.

Ärendet

Bakgrund

Regeringen har remitterat Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35 ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.” Nacka kommun är inte med på remisslistan, men har möjlighet att yttra sig.

Remissvar gällande alla delar i slutbetänkandet utom kapitel 8.2, som har en kortare svarstid, ska vara inkomna till Utbildningsdepartementet senast den 1 september 2017. Vad avser kapitel 8.2 ”Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering”, med tillhörande



förordningstext, bilagor och konsekvensanalys, så har den behandlats i en tidigare tjänsteskrivelse med tillhörande förslag till yttrande (KFKS 2017/473), eftersom senaste svarsdatum i den delen är den 5 augusti 2017.

Denna tjänsteskrivelse och bifogade förslag till yttrande avser enbart den del av slutbetänkandet vars sista svarsdatum är den 1 september. På grund av den korta beredningstid som har funnits till förfogande har denna tjänsteskrivelse och det bifogade förslaget till yttrande inte kunnat omfatta samtliga förslag och bedömningar i slutbetänkandet. Det som täcks in är huvudsakligen de delar som avser förslag till förändringar i skollagen respektive läroplanen och som har bäring på skolans uppdrag och organisation, skolval och styrning av elevsammansättningen mellan och inom skolor.

Slutbetänkandet innehåller därutöver också många förslag, ibland uttryckta som bedömningar, där Skolkommisionen skissar på förändringar de anser behövs. I de fallen kan förslagen i slutbetänkandet avse att regeringen bör tillsätta nya utredningar. Ett sådant exempel gäller en ny statlig myndighetsorganisation för skolan. Ett annat exempel gäller en mer genomgripande översyn av gymnasieskolans lokalisering, dimensionering och finansiering.

En länk till slutbetänkandet, där Skolkommisionens samtliga förslag och bedömningar framgår återfinns sist i tjänsteskrivelsen.

Förslaget om ändring i skollagen: aktivt skolval (avsnitt 10.6.2)

En ny reglering i skollagen föreslås, som anger att en skolplacering i förskoleklass och grundskola vid en kommunal skola ska grunda sig på en ansökan från elevens vårdnadshavare.

Bestämmelsen innebär att ansökan ska lämnas till hemkommunen och vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare. Om ingen ansökan görs så ska hemkommunen vara skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet.

Skolkommisionen menar att en reglering om att en ansökan ska föregå skolplacering, i kombination med en reglering av skyldigheten att informera om skolvalet, bör bidra till att stärka vårdnadshavares reella möjligheter att göra informerade val.

Skolkommisionen menar vidare att genom att valet av skolenhet förutsätts vara ”obligatoriskt” – genom att en ansökan om önskemål av skola ska lämnas – så kan detta i kombination med utökad information om skolvalet bidra till att fler vårdnadshavare gör aktiva val. I formell mening blir dock inte skolvalet obligatoriskt, eftersom det inte går att tvinga en vårdnadshavare att lämna en ansökan och för att en skolplacering måste göras för en skolpliktig elev även om en ansökan inte lämnats.



Skolkommisionen menar att förbättrad information till vårdnadshavare i kombination med aktivt skolval kommer att leda till att fler väljer bort skolor i segregerade skolmiljöer med låg soicoekonomisk status. Effekten bedöms som helhet blir ett mindre segregerat skolsystem. Samtidigt konstateras att närhetsprincipen gör det omöjligt för de flesta elever som inte bor nära en populär kommunal skola att få en placering där. Skolkommisionen framhåller samtidigt att om huvudmännen inte också genomför åtgärder som skapar mer likvärdiga förutsättningar att faktiskt få sitt val tillgodosett finns risken att det aktiva skolvalet får låg legitimitet.

Förslaget om ändring i skollagen respektive läroplanen: en allsidig social sammansättning av elever (avsnitt 10.6.1)

I slutbetänkandet föreslås att 1 kap 9§ skollagen, som anger att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas, ska få ett tillägg som anger att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på skolenheter. Därutöver föreslås att det i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, under avsnittet om rektors ansvar, förs in att rektor aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupperna.

Förslagen till ändringar i skollagen gällande regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman (avsnitt 10.6.3)

Skolkommisionen föreslår att det vid en urvalssituation till en kommunal skola när det gäller årskurserna 7-9 ska vara möjligt att frångå närhet som urvalsprincip. Istället ska urvalet kunna ske genom lottning. Det ska framgå i skollagen att syftet i ett sådant fall är att främja en allsidig social sammansättning av elever. En elev som på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl att tas emot på en skolenhet i skäligh närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering.

Förslaget om ändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman (avsnitt 10.6.4)

Skolkommisionen föreslår att urvalsprincipen kötid ska ersättas av lottning. De föreslår också att istället för att fristående huvudmän själva får avgöra vilken av urvalsprinciperna syskonförtur, geografisk närhet, verksamhetsmässigt samband eller lottning som ska användas, så är det Skolinspektionen som ska besluta om vilka grunder för urval som får användas. Om en fristående huvudman vill ändra grunderna för urval krävs, enligt Skolkommisionens förslag, att Skolinspektionen godkänner en sådan ändring.

Syftet med att ersätta urvalsgrunden kötid med lottning är, enligt Skolkommisionen, att det förra främjar ökad segregation mellan skolor när det gäller elevsammansättningen. Skolkommisionen menar också att kötid som urvalsgrund kan vara orättvist utifrån att vissa får minskad chans att hamna högt i kön till de mest populära fristående skolorna, exempelvis barn födda sent under året eller barn som invandrat till Sverige.

Förslaget gällande gemensam antagning (avsnitt 10.7)



I slutbetänkandet föreslås att en utredning bör tillsättas i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman. Utredningen bör enligt Skolkommisionen, få till uppgift att utreda gemensam antagning dels utan begränsningar av antalet skolval under skoltiden, dels med sådana begränsningar.

Skolkommisionen menar att det nuvarande decentraliserade systemet där varje huvudman ansvarar för antagningen till sina skolor kan innebära risker för att alla elever inte behandlas lika eller i enlighet med skollagens placeringsbestämmelser. Skolkommisionen menar att det kan vara frestande för kommunala eller enskilda huvudmän och skolenheter att undvika mottagande av elever i behov av särskilt stöd och att det inom kommissionen har framförts uppfattningar om att rektorer eller huvudmän tänjer på regelverket.

Förutom vikten av ett rättssäkert förfarande anger Skolkommisionen att en gemensam antagning kan vara bra för att det bidrar till en allsidig och fullständig information om skolvalet. Detta menar Skolkommisionen är särskilt viktigt i och med deras förslag att införa bestämmelsen om att vårdnadshavare ska ansöka om skolplacering ("aktivt val"). Aktiva val skulle underlättas av ett gemensamt ansökningstillfälle inför varje termin eller läsår, med en gemensam sista ansökningdag för alla skolor i en kommun. Detta måste dock kompletteras med möjlighet att ansöka om skolbyte. Skolkommisionen anser samtidigt att skolvalsbyten utanför den vanliga skolvalsperioden kan vara problematiska och att utredningen ska föreslå också ett system där antalet byten begränsas

Förslaget om att ändra formuleringen om skolans uppdrag i läroplanen för förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet respektive i läroplanen för gymnasieskolan (avsnitt 9.3.2)

Skolkommisionen föreslår att skolans hälsouppdrag ska skrivas fram tydligare i avsnittet "Skolans uppdrag" i läroplanen för förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet samt i gymnasieskolans läroplan. Det föreslås ske genom följande tillägg: "Skolan ska bedriva ett aktivt hälsofrämjande arbete för att understödja elevers hälsa och välbefinnande."

Förslaget om att införa en reglering i skollagen av skolchefens ansvar (avsnitt 4.1.9)

I slutbetänkandet föreslås att det ska införas en ny reglering i skollagen som definierar att en skolchef ska finnas och att denna aktivt ska verka för att de nationella regelverket följs. Motiveringen är att lokala mål inte ska ta över de nationella målen för skolväsendet.

Förslaget om en ny, regionbaserad statlig myndighet och en myndighetsöversyn (avsnitt 4)

I slutbetänkandet gör Skolkommisionen bedömningen att en nationell skolmyndighet med regional närvaro ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen (avsnitt 4.1). Exempel på uppgifter som myndigheten ska ha är resultatdialoger med huvudmännen, stödjande skolgranskningar samt att främja en vetenskapligt förankrad kompetensutveckling. Myndigheten ska samverka med huvudmän, lärosäten och arbetsliv



för att skapa starka utvecklingsmiljöer för kompetens och undervisningskvalitet. Samverkan mellan skolhuvudmän och skolor ska främjas liksom med näringslivet. Den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stödjas. Skolkommisionen anger också utgångspunkter för en myndighetsöversyn i syfte att bland annat förtydliga den statliga styrningen och i högre grad än idag betona stödjande uppgifter (avsnitt 4.3).

Utbildningsenhetens bedömning

Övergripande kommentarer

Det främsta syftet med förändringarna och den röda tråden i slutbetänkandet är ökad likvärdighet. Ökad måluppfyllelse för eleverna framstår däremot inte som ett genomgående tema eller något som framträder lika tydligt som syfte med de föreslagna reformerna. Nacka kommuns bedömning är dock att ökad likvärdighet kräver att elevernas måluppfyllelse – kunskapsresultaten – ständigt står i fokus. Ökad likvärdighet kan annars lika gärna innebära att alla skolor är dåliga skolor, som att alla skolor är bra skolor.

Det är också viktigt att nu på alla sätt understödja den förbättring av kunskapsresultat som de internationella mätningarna TIMSS och PISA från år 2015 visat på, och som kunde ses första gången redan för årskurs 4-eleverna i TIMSS 2011, så att en positiv utveckling inte stoppas av att skolsystemet ska reformeras om igen. Det perspektivet är dock inte framträdande i slutbetänkandet.

Det är svårt att få en helhetsbild av hur elevernas reella möjligheter att framöver lyckas med att utvecklas maximalt och nå utbildningens mål, när förutsättningarna för lärare, rektorer och huvudmän för lång tid framöver kommer vara osäkra om de reformer som Skolkommisionen drar ut riktlinjerna för ska genomföras. Ett snabbt ikraftträdande anges för de få skarpa förslag som läggs fram, redan nästa år. Det ges dock ingen övergripande bild av vad som är rimligt att förvänta sig i reformtid för alla de andra förändringar som bedöms behövas. Då ska det också tas i beaktande att det tar tid innan de beslutade formella ändringarna når fram till eleverna, eftersom det kräver att skolans verksamhet först hinner förändras och anpassas. Utöver Skolkommisionens förslag finns också flera andra utredningars förslag till förändringar som redan remitterats – skolkostnadsutredningen, utredningen om det nationella provsystemet och gymnasieskoleutredningen för att nämna några. Vad alla dessa föreslagna förändringar i praktiken kommer att innebära är oklart. Så här nära inpå en mycket intensiv reformperiod för skolan borde det dock vara särskilt viktigt att prioritera bland ytterligare reformer.

Att gripa sig an så stora delar som Skolkommisionen gjort har fått till konsekvens att djupare analyser av förslagen inte har kunnat göras, eller ens en övergripande uppskattning av vilka kostnader de förändringar i skolsystemet som föreslås innebär. Det är en brist, med tanke på de många och ofta stora förändringar som förordas, antingen genom skarpa förslag eller genom att ange ett behov av fortsatta reformer och en inriktning för de kommande utredningar som i så fall behövs.



Förslaget om ändring i skollagen: aktivt skolval (avsnitt 10.6.2)

Nacka kommun har lång erfarenhet av att tillämpa obligatoriskt skolval, det vill säga att alla vårdnadshavare gör aktiva val och att dessa är utgångspunkten vid placering. Erfarenheterna är positiva. Utbildningsenhetens bedömning är att när alla gör aktiva val så bidrar det till ett konstruktivt och viktigt fokus på att alla skolor i kommunen behöver vara bra skolor – och bort från ett primärt synsätt att det är elevernas bakgrund som avgör om en skola ska klara sitt uppdrag eller inte. Utbildningsenhetens bedömning är att förslaget i slutbetänkandet främjar det fria skolvalet genom att förtydliga att aktiva skolval ska vara huvudprincip och föreslår därför att förslaget tillstyrks.

Utbildningsenheten håller också med Skolkommissionen om vikten av att vårdnadshavarna garanteras relevant, jämförbar information om samtliga skolor i kommunen, oavsett huvudmannaskap. Det är självklart också viktigt att kommuner ger reella valmöjligheter, det vill säga att det finns en förmåga och vilja att successivt anpassa skolorganisationen.

Utbildningsenhetens bedömning är också att ett förtydligande från lagstiftaren om vad som gäller om någon eller några vårdnadshavare inte gör aktiva val skulle vara positivt. I förarbetena till det regelverk som finns för när urval behöver göras till en kommunal skola anges att om en vårdnadshavare inte har gjort ett aktivt val så ska samtliga vårdnadshavare vid urval betraktas som att ingen gjort något val. Legitimiteten för aktiva skolval kan dock riskeras om det räcker att vårdnadshavare till en elev inte gjort ett aktivt val för att kommunen vid placering då ska behöva betrakta samtliga vårdnadshavare som att de inte har gjort något aktivt val. Här anser utbildningsenheten att det skulle vara bra med ett förtydligande kring att kommuner vid placering då urval är aktuellt bör göra en helhetsbedömning utifrån dels att så många som möjligt ska få ett så högt skolval tillgodosett som möjligt, dels att ingen elev ska få orimligt långt till skolan.

Förslaget om ändring i skollagen respektive läroplanen: en allsidig social sammansättning av elever (avsnitt 10.6.1)

Den nya regel som föreslås tas in i skollagen innebär att en skyldighet införs för kommunala och fristående huvudmän att arbeta systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en jämn social sammansättning av elever mellan skolor.

Utbildningsenhetens föreslår att såväl den föreslagna ändringen av 1 kap 9§ skollagen som av läroplanen avstyrks av flera skäl, som anges nedan.

Förslaget som avser huvudmännen

Det föreslagna tillägget i skollagen som avser styrning av elevsammansättningen mellan skolor är svårförenlig med en mål- och resultatstyrd skola. Att det är en strävansbestämmelse spelar i det sammanhanget mindre roll, eftersom fokus i vilket fall kommer att behöva flyttas från skolornas måluppfyllelse till elevsammansättningen.



Förslaget leder till ökad risk för att det blir vanligare med låga förväntningar på vissa elever och skolor samt för ökad spridning av ett synsätt som bygger på att det är elevernas bakgrund, snarare än otillräckliga insatser och förutsättningar från skolans respektive huvudmannens sida, som gör att skolor inte klarar sitt uppdrag.

En sådan bestämmelse är även svärförenlig med en huvudregel som innebär att det är vårdnadshavarna som väljer skola och inte kommunen som placerar elever.

Givet mål- och resultatstyrningen av skolan samt det fria skolvalet så har skolhuvudmännen i praktiken inte verktyg till förfogande för att utjämna skillnader i social sammansättning mellan skolor. Skolkommissionen anger att bestämmelsen på sikt förväntas bidra till ökad likvärdighet genom dess förmodade påverkan på bostadsplaneringen eller samhällsplaneringen som sker i övrigt för att komma till rätta med segregationen. Det är dock verktyg som inte har med skolan att göra och därför heller inte borde föras in i skollagen.

Bestämmelsen är tänkt att omfatta även de fristående huvudmännen, men utan att det närmare anges hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas i praktiken eller att konsekvenserna analyseras. Bostads- och samhällsplanering är inte något som de fristående skolhuvudmännen råder över. De fristående skolorna har också krav på sig att vara öppna för alla elever. Det verktyg som står fristående huvudmän till buds skulle möjligen vara i vilka områden eller kommuner de väljer att etablera skolor. Det i sin tur riskerar leda till en mindre mångfald av skolor, utan att det har någon koppling till vilken kvalitet den nyetablerade skolan kan erbjuda eller om den är efterfrågad av vårdnadshavare och elever. Det kan också finnas en risk att förslaget kan leda till en form av kommunalt veto mot nyetablering av fristående skolor. En kommun som inte vill ha konkurrens från fristående huvudmän kan i sitt yttrande när en fristående huvudman ansöker om godkännande anföra att etableringen inte leder till en "allsidig social sammansättning" av elever mellan skolor, trots att begreppet inte är definierat och att ett sådant påstående är svårt att påvisa att det stämmer.

Förslagen väcker också flera andra frågor, som inte analyseras eller besvaras av betänkandet. En sådan fråga är i vilken grad den föreslagna bestämmelsen riskerar stå i motsatsförhållande till diskrimineringslagstiftningen. En annan fråga är vad som egentligen avses med "en allsidig social sammansättning" av elever. I slutbetänkandet anges enbart att innebörden är tänkt att vara avhängig av de lokala förhållandena. Här kommer alltså finnas stor utrymme för lokala diskussioner om vad som är en "bra" respektive "dålig" elevbakgrund på skolor, snarare än vilka insatser som krävs för att alla skolor ska hålla hög kvalitet. Det kan ifrågasättas om det leder till långsiktigt positiva effekter för skolan och samhället i stort. En annan fråga är om svaret på vad som är en "allsidig social sammansättning" är detsamma för en huvudman vars skolor har hög och jämn måluppfyllelse jämfört för en huvudman vars skolors måluppfyllelse varierar mycket? Hur



ska fördelningen av elever mellan skolor värderas om den är ett resultat av vårdnadshavarnas aktiva val?

Förslaget som avser rektors ansvar

Även när det gäller det föreslagna tillägget i läroplanen uppstår frågor som slutbetänkandet inte besvarar. Vad är en rimlig tolkning av ”allsidig social sammansättning” inom skolan? Är den inte avhängig av måluppfyllelsen i undervisningsgrupperna? Varför ska rektor ta särskild hänsyn till elevernas sociala bakgrund framför deras faktiska behov och förutsättningar? Hur ska rektor få tillgång till social bakgrundsinformation om elever? Är det lämpligt att skolor ska behöva samla in sådan information?

Svårt att se fördelar med att fokusera på social bakgrund istället för måluppfyllelse

Givet frågetecknen ovan är det svårt att se att de föreslagna bestämmelserna kommer att bidra till en positiv utveckling i skolan. Istället för att bidra till låga förväntningar på vissa elever och skolor bör staten inta en ”no-excuse”-hållning gentemot skolor och huvudmän. Det är skolans respektive huvudmannens ansvar att säkerställa förutsättningar för att skolan ska klara sitt uppdrag, utifrån elevers olika individuella behov. Det är otillräckliga insatser från skolor och huvudmäns sida, snarare än elevers bakgrund, som skapar likvärdighetsproblem. Om staten avser att i skollag respektive läroplan framhålla likvärdigheten ytterligare vore det i så fall mer förenligt med en ”no-excuse”-signal att i en sådan bestämmelse ta sikte på en hög måluppfyllelse i skolor och i undervisningsgrupper, snarare än en allsidig social sammansättning av elever.

Förslagen till ändringar i skollagen gällande regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman (avsnitt 10.6.3)

Det är oklart om lottning kan bli en urvalsgrund som betraktas som legitim av vårdnadshavare, som ofta har flera för dem starka skäl för att välja en viss skola. Om urvalsgrunden betraktas som orättvis, blir det också svårare att uppnå legitimitet för att aktivt välja skolor.

Förslaget innefattar också att det i skollagen skrivs in att syftet med att välja en viss urvalsgrund är att främja en allsidig social sammansättning av elever. Även om detta kan vara ett syfte med lottning som urvalsgrund, så är utbildningsenhetens bedömning att det finns en rad nackdelar förknippade med att i skollagen fokusera på sammansättningen av elever utifrån deras sociala bakgrund (se avsnittet ovan, gällande förslagen i avsnitt 10.6.2). Det vore mindre problematiskt att ange att det handlar om en strävan efter att kommunens skolor ska vara öppna för alla elever, oavsett var de bor eller vilken bakgrund de har.

Utbildningsenhetens bedömning är mot denna bakgrund att Skolkommisionens författningsförslag vad gäller urvalsförfarande till kommunala skolenheter bör avstyrkas.

Ett alternativ vore istället att regeringen låter utreda bestämmelsen vid urvalsförfarande till kommunala skolor mer grundligt. Kravet på närhet till hemmet behöver enligt



utbildningsenhetens bedömning ses över utifrån huvudregeln att vårdnadshavare aktivt väljer skola, och då ofta också anger flera önskemål av skolor än ett. Erfarenheten i Nacka är att många vårdnadshavare uttrycker närhet till hemmet som en viktig faktor när de väljer skola. Det är dock inte självklart att det alltid är den närmaste skolan som väljs, ens när tre önskemål om skolor framförs. Med barnets stigande ålder ökar benägenheten att välja en annan skola än den i närområdet. En utredning skulle också kunna bidra till att lagstiftningen blir tydligare kring att "närhet" kan betyda helt olika saker beroende på om det handlar om exempelvis glesbygd eller storstadsområde. En utgångspunkt för en sådan utredning bör vara att kommuner ges ett tydligt handlingsutrymme som möjliggör att lokala skillnader kan beaktas.

Förslaget om ändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman (avsnitt 10.6.4)

Att ersätta kötid med lottning kan bidra till mer likvärdiga möjligheter att komma in på en mycket populär fristående skola, vilket i så fall vore en positiv effekt. Dock är det tveksamt om lottning kommer att betraktas som en legitim urvalsgrund av vårdnadshavare. Det är i så fall, enligt utbildningsenhetens bedömning, en stor nackdel med förslaget. Andra urvalsgrunder, såsom syskonförtur, kan också motverka den minskning av "skolsegregationen" som Skolkommissionen vill uppnå genom att ersätta kötid med lottning.

Förslaget om att Skolinspektionen ska ange urvalsgrunderna för varje enskild huvudman och att varje ändring ska kräva beslut av Skolinspektionen innebär ökad byråkrati och mindre flexibla möjligheter för enskilda huvudmän att samverka med kommuner, jämfört med idag.

Mot denna bakgrund bedömer utbildningsenheten att förslaget om ändrade regler för mottagande vid skolenheter med enskild huvudman bör avstyrkas.

Förslaget gällande gemensam antagning (avsnitt 10.7)

Det kan finnas fördelar med gemensam antagning till förskoleklass och grundskolan. Det kan förenkla för vårdnadshavare om kommunal och fristående skolor har samma antagningssystem och samma antagningsperiod. Det främjar aktiva skolval och säkerställer att alla kommuner informerar om samtliga skolor, oavsett huvudman. Det finns dock också svårigheter, som inte Skolkommissionen diskuterar eller indikerar vad utredningen ska få för direktiv kring.

En nackdel är att förutsättningar för fristående skolor att etablera sig kan bli mer beroende av om lägeskommunen är välvilligt inställd till fristående alternativ eller inte, eftersom kommunerna blir ansvariga för ett gemensamt antagningssystem. Det innebär ökade skillnader i utbud av skolor för eleverna, beroende på var de bor. Att kommuner övertar fristående huvudmäns ansvar för antagningen innebär också att principen om lika villkor frångås. Därtill försvårar de olika krav fristående och kommunala huvudmän har vad gäller



mottagande av elever. Fristående skolor ska exempelvis vara öppna för alla elever, oavsett i vilken kommun de bor.

En statlig utredning har också helt nyligen utrett frågan (den så kallade ”Skolkostnadsutredningen”) och utifrån sina analyser av för- och nackdelar dragit slutsatsen att ett system med gemensam antagning inte bör införas.

Skolkommissionen anser också att skolvalsbyten utanför den vanliga skolvalsperioden kan vara problematiska och att utredningen ska föreslå också ett system där antalet byten begränsas. Utbildningsenheten håller inte med om att begränsning av möjligheten att ansöka om skolbyte är positivt. Om många skolbyten utgör ett problem i en kommun, så kan det vara ett tecken på kvalitetsbrister i skolor. Lösningen är då att huvudmannen åtgärdar detta – inte att tvinga elever att gå kvar i skolor där de inte trivs eller tycker att de får en bra utbildning.

Mot denna bakgrund är utbildningsenhetens bedömning att slutbetänkandets förslag om utredning av system för gemensam antagning bör avstyrkas. Om en sådan utredning ändå tillsätts, anser utbildningsenheten att det i så fall är viktigt att klargöra dels att ett sådant system inte får leda till att principen om lika villkor oavsett huvudman frångås, dels att det inte begränsar vårdnadshavares möjlighet att byta skola.

Förslaget om att ändra formuleringen om skolans uppdrag i läroplanen för förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet respektive i läroplanen för gymnasieskolan (avsnitt 9.3.2)

Alla barn går i skolan och de gör det under många år. Det är därför lätt hänt att i all välmening ge skolan ansvar för det mesta som är viktigt för barn. Varje nytt uppdrag eller ytterligare betoning på andra uppgifter än kunskapsuppdraget har dock en kostnad. Det minskar utrymmet för lärares, rektorers och skolhuvudmännens möjligheter att fokusera på förutsättningarna för att alla elever ska nå utbildningens mål och utvecklas så långt möjligt.

Förslaget innebär att skolans uppdrag får en ökad tyngdpunkt mot sådant som huvudsakligen ligger utanför vad lärare och rektorer har möjlighet att påverka. Skolan kan inte lösa alla samhällets problem. Inte minst vårdnadshavare, men också andra delar i samhället såsom socialtjänst och landsting behöver ta ansvar för sina delar när det gäller barns hälsa och att samverka kring detta med skolan när det behövs.

Utbildningsenhetens bedömning är därför att förslaget om att ändra formuleringen om skolans uppdrag bör avstyrkas.

Förslaget om att införa en reglering i skollagen av skolchefens ansvar (avsnitt 4.1.9)

Utbildningsenhetens bedömning är att det inte behövs en särskild statlig reglering om skolchefen. Huvudmannens ansvar är redan tydligt i lagstiftningen. Det är sedan huvudmannens och inte statens ansvar hur skolorganisationen ska se ut.



Skolkommisionens förslag frångår denna ansvarsfördelning utan att närmare diskutera konsekvenserna av förslaget eller för det kommunala självstyret. Risken finns också att en sådan reglering kan uppfattas som att ytterligare en nivå förs till, över skolan.

Förutom de redan befintliga statliga kraven i regelverket för skolan som innebär att huvudmännen har att följa de nationella målen förstärks denna styrning också av bland annat de obligatoriska nationella proven i årskurserna 3, 6 och 9, betygen med nationella betygskriterier samt Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar. När läroplanen Lgr11 infördes innebar det också att de nationella målen förtydligades.

Det är utbildningsenhetens bedömning att det också är viktigt att framhålla att staten kan använda sina redan befintliga verktyg via Skolinspektionen för att reagera på om det finns kommuner där de lokala målen är så omfattande, eller motstridiga gentemot de nationella målen, att detta påverkar elevernas måluppfyllelse negativt.

Mot denna bakgrund bedömer utbildningsenheten att förslaget om en ny reglering gällande skolchefen bör avstyrkas.

Förslaget om en ny, regionbaserad statlig myndighet och en myndighetsöversyn (avsnitt 4)

Skolkommisionen föreslår en ny statlig skolmyndighet med regional närvaro som ska få en rad uppgifter. Intryck ges av att detta snabbt kan lösa många av de problem som kommissionen tycker finns i skolan idag. Utbildningsenheten delar inte den bedömningen utan ser risker med en övertro på vad en ny, statlig myndighet med regionala kontor kan åstadkomma. Risker för dubbelkommando och otydlig ansvarsfördelning analyseras inte i slutbetänkandet. Alternativet att staten, i delar där det finns behov, kan stärka stödet till huvudmännen inom ramen för de befintliga skolmyndigheterna analyseras inte heller utifrån att det kan ha fördelarna av att exempelvis vara mindre kostsamt, mindre tidskrävande och åstadkomma mindre osäkerhet i skolor och för huvudmän om vilka förutsättningar som kommer att gälla de kommande åren.

Skolväsendets myndigheter har under de senaste åren gjorts om. Myndigheten IFAU utvärderar idag effekter av olika insatser och förändringar inom skolväsendet och tillför därmed en för den mål- och resultatstyrda skolan viktig kunskap som tidigare saknats inom ramen för exempelvis Skolverkets utvärderingsuppdrag. Den nya myndigheten Skolforskningsinstitutet har bildats i syfte att stärka undervisning på vetenskaplig grund och att främja relevant forskning för detta. Skolinspektionen har brutits ut från Skolverket för att separera statliga uppgifter gällande skolans regelverk och stödjandefunktioner från tillsynsrollen.

Att se över hela myndighetsstrukturen för skolan igen kommer med största sannolikhet att kräva mer resurser än att ändra befintliga myndigheters uppdrag där det finns sådana behov.



Det kommer också att ta flera år att göra om myndighetsstrukturen kort tid efter att en ny sådan kommit på plats.

Utbildningsenhetens sammantagna bedömning är därför att slutbetänkandets bedömning om att inrätta en ny skolmyndighet samt förslaget om att göra en ny myndighetsöversyn bör avstyrkas.

Utbildningsenheten gör samma bedömning som Skolkommissionen vad gäller vikten av att fler indikatorer som fångar skolors kvalitet, exempelvis "value added"-mått, utvecklas. Detta är viktigt i en mål- och resultatstyrd skola. I Nacka kommun pågår ett utvecklingsarbete för att ta fram fler indikatorer som, tillsammans med annan information, kan bidra till att fånga skolors kvalitet. Det är ett viktigt underlag för en konstruktiv resultatdialog mellan utbildningsenheten och rektorer respektive huvudmän som är verksamma i Nacka. Staten kan understödja huvudmännens utvecklingsarbete på ett viktigt sätt genom att exempelvis via Skolverket och SCB bidra med statistik och metodutveckling. Detta kräver dock inte en flerårig omorganisation av skolväsendets myndigheter, så som Skolkommissionen föreslår, utan kan startas redan nu. Huvudmän som har större behov av metodstöd bör också kunna få det redan nu, genom exempelvis Skolverket. Att Skolkommissionen stödjer det tidigare utredningsförslaget att ta bort dagens obligatoriska nationella prov i årskurs 3 motverkar möjligheterna att utveckla value added-mått i de tidigare årskurserna på ett sätt som är jämförbart för samtliga huvudmän. Staten skulle kunna bidra till ökad likvärdighet genom att behålla och kvalitetssäkra de obligatoriska nationella proven i årskurs 3.

Ekonomiska konsekvenser

I slutbetänkandet görs i princip inga kostnadsberäkningar, vilket är en stor brist. De ekonomiska konsekvenserna för kommuner kommer dock att behöva preciseras i de framtida utredningar som kan bli följden av Skolkommissionens förslag och bedömningar.

De förslag till författningsändringar som kommenteras i denna tjänsteskrivelse och förslag till yttrande bör enligt utbildningsenhetens bedömning inte innebära några betydande ekonomiska konsekvenser för Nacka kommun. Aktiva skolval är exempelvis något som redan tillämpas i kommunen sedan tidigare.

Konsekvenser för barn

Det är svårt att bedöma vad konsekvenserna av slutbetänkandets samtliga förslag och bedömningar slutligen kan komma att innebära för barn. Skolkommissionens intention är naturligtvis att konsekvenserna ska vara positiva för barn. Utbildningsenhetens bedömning är dock att det är svårt att få en helhetsbild av vad förslagen de facto kommer att innebära. Genomförande av slutbetänkandets samtliga förslag och bedömningar kommer att ta mycket lång tid innan de i alla delar har kunnat omformas till skarpa förslag som implementerats fullt ut i skolorna – och det är först då förändringarna når fram till eleverna.



Bilagor

1. Förslag till yttrande gällande SOU 2017:35 "Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet" (delar som remitterats med sista svarsdatum 1 september 2017).
2. Länk till SOU 2017:35:
<http://www.regeringen.se/498092/contentassets/e94a1c61289142bfbcfdf54a44377507/samling-for-skolan---nationell-strategi-for-kunskap-och-likvardighet-sou-201735.pdf>

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten