

Utbildningsnämnden

Förslag till yttrande gällande SOU 2018:47 ”Med tillit växer handlingsutrymmet”

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta förslaget till yttrande gällande SOU 2018:47 ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn”, enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 11 september 2018.

Sammanfattning

I denna tjänsteskrivelse beskrivs kortfattat några av förslagen i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) som har mest bäring på utbildningsnämndens ansvarsområde samt utbildningsenhetens kommentarer gällande dessa. Förslag till yttrande bifogas tjänsteskrivelsen.

Den övergripande bedömningen är att delegationen tillhandahåller ett intressant och på många sätt bra underlag för en tillitsbaserad styrning på olika nivåer inom förskole- och skolområdet. Utbildningsenheten håller med delegationen om ambitionen att minska detaljstyrningen och flera övergripande förslag och rekommendationer som tillitsdelegationen tar upp för att stärka en tillitsbaserad styrning är i linje med Nacka kommuns styrning inom förskole- och skolområdet.

Ärendet

Bakgrund

Tillitsdelegationens huvudbetänkande har remitterats och Nacka kommun är en av remissinstanserna. Eftersom betänkandet avser flera välfärdsområden ska de berörda nämnderna besluta om förslag till yttrande inom sitt ansvarsområde, varpå ett samlat förslag till remissyttrande kommer att tas fram av kansli- och juridikenheten till kommunstyrelsen. I denna tjänsteskrivelse anger utbildningsenheten sin bedömning i förhållande till de av Tillsynsutredningens förslag som berör utbildningsnämndens ansvarsområde. Enbart ett förslag är skarpt, i meningen att det avser en ändring i skollagen. I övrigt anger delegationen



övergripande förslag och rekommendationer för stat respektive kommun och landsting. I bilaga 2 finns en lista där samtliga förslag och rekommendationer från huvudbetänkandet listas. Bilaga 1 innehåller förslaget till yttrande. Hela betänkandet finns här:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/>.

Övergripande kommentarer

Tillitsdelegationens uppdrag har varit att bidra till en styrning av offentlig sektor som i större utsträckning tar tillvara medarbetares kompetens, kunskap och engagemang med målet att skapa så goda möten som möjligt mellan medborgare och medarbetare. Uppdraget har varit att det ska ske inom ramen för det befintliga regelverket. Tillitsdelegationens ambition har varit att detaljstyrningen, genom en tillitsbaserad styrning, ska minska till förmån för ökat handlingsutrymme för medarbetare och chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

Utbildningsenhetens bedömning är att det är av stor vikt för att alla skolor långsiktigt ska utvecklas och hålla hög kvalitet för alla elever att den statliga nivån fokuserar på de delar och de verktyg som den nationella nivån ansvarar för inom den mål- och resultatstyrda skola. Detaljerad regelstyrning motverkar en effektiv mål- och resultatstyrning och därför är ambitionen att minska detaljstyrningen relevant vad gäller skolans område. De grundläggande ramarna – skollag, läroplaner och finansiering – bör till exempel gälla långsiktigt och inte ändras från år till år om det inte finns ett underlag som visar att en förändring är motiverad för att förbättra måluppfyllelsen.

Utbildningsenhetens övergripande bedömning är att delegationen tillhandahåller ett intressant och på många sätt bra underlag för en tillitsbaserad styrning på olika nivåer inom förskole- och skolområdet. Utbildningsenheten håller med delegationen om vikten av att minska detaljstyrningen och anser att det tillitsdelegationen tar upp i förslag och rekommendationer i hög utsträckning överensstämmer med Nacka kommuns styrning av förskolor och skolor. Nacka kommuns grundläggande värdering – förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga samt för deras vilja att ta ansvar – är en viktig grund för en tillitsbaserad styrning.

De medborgare som verksamheten är till för – brukarna i form av barn och elever – ska säkerställas hög kvalitet oavsett i vilken förskola eller skola de går i. I begreppet hög kvalitet ligger flera aspekter, men en central del är hög måluppfyllelse. Utbildningsenheten menar att detta kan uppnås genom en tillitsbaserad styrning som sker inom ramen för en effektiv mål- och resultatstyrning. Tydliga mål och tillgång till resultat som avspeglar i vilken utsträckning målen uppnåtts behöver alltså också finnas på plats, vilket numera också är fallet inom skolans område.

Tillitsdelegationen tar upp att något som särskiljer skolans från vårdens område är att det inom den förra är förekomsten av fristående huvudmän. Det som dock inte tas upp är att



de fristående huvudmännen sedan 2011 års skollag infördes omfattas av i princip samma regelverk som de kommunala skolorna och i den meningen inte alls är så ”fristående”, i motsats till vad som ofta antas i den offentliga skoldebatten där man kan få intryck av en oreglerad friskolesektor.

Lagförslaget gällande Skolinspektionen

Det enda lagförslag som delegationen lägger fram inom utbildningsnämndens område innebär att Skolinspektionen *får* förena ett föreläggande med vite istället för att inspektionen *ska* göra det (se bilaga 2). Syftet med förändringen är att möjliggöra situationsanpassning och en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

Nuvarande bestämmelse infördes 2015 och innebär att Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen och vitet inte av särskilda skäl är obehövligt. Tillitsdelegationen lutar sig mot Skolinspektionen, som anger att vitesskyldigheten har inneburit en överanvändning av vite som inte varit ändamålsenlig.

Utbildningsenhetens bedömning är att det är tillräckligt att Skolinspektionen har möjlighet att förena ett föreläggande med vite vid allvarliga brister så länge som denna sanktionsmöjlighet används i den utsträckning det behövs, oberoende av vilken huvudman det avser. Mot bakgrund av ovanstående kan förslaget till lagändring tillstyrkas.

Förslag om att

- **en nationell konsultationsordning inom skolans område ska inrättas**
- **regeringen som huvudprincip ska använda sig av generella statsbidrag**
- **regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom skolan**
- **regeringen bör skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn.**

Delegationen föreslår att regeringen ska inrätta en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.

Utbildningsenhetens bedömning när det gäller skolans område är att Tillitsdelegationens ambition om att regeringen behöver stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn träffar rätt och att ambitionen att minska detaljstyrningen är viktig för att skolan ska ges förutsättning att utvecklas och nå högre kvalitet för eleverna.

Utbildningsenheten anser att det bör analyseras om behovet av en ny nationell konsultationsordning skulle kvarstå om staten i sin styrning av skolan i första hand:

1. fokuserade på det ansvar och de verktyg som staten har i den *mål- och resultatstyrda* skola som har beslutats,
2. utredde, så långt det är möjligt, *effekterna* på elevernas måluppfyllelse av tidigare statliga beslut inom skolans område innan arbete påbörjas att ersätta eller revidera dessa,

3. alltid säkerställde seriösa *konsekvensanalyser* av de förändringar man föreslår,
4. i större offentliga utredningar såsom exempelvis Skolkommissionen inkluderade representanter för huvudmännen,
5. tillämpade finansieringsprincipen fullt ut vid beslut som ökar huvudmännens åtaganden.

Statlig fokus på det ansvar och de verktyg som staten har i den *mål- och resultatstyrda* skola som har beslutat handlar om att ange ramlagstiftning snarare än detaljregleringar i skollag och nationella föreskrifter, att ange tydliga mål och att följa upp resultaten för att se i vilken utsträckning målen uppnåtts, att finansiellt styra främst genom de generella statsbidragen till kommunerna samt att tillhandahålla såväl en högkvalitativ lärarutbildning dimensionerad för att säkerställa tillgången till behöriga och legitimerade lärare i förskola och skola, som utbildningar för redan verksamma lärares fortbildning.

Staten bör också ta sitt ansvar för att tillhandahålla sådan infrastruktur som behövs på nationell nivå för att forskning som är relevant för att utveckla undervisningens kvalitet kommer till stånd i tillräcklig utsträckning och sprids till professionen.

Utbildningsenheten håller med delegationen om att staten också bör stödja huvudmän, rektorer och förskolechefer i att skapa förutsättningar för datadrivet analysarbete kring olika insatser inom förskola och skola. Staten bör också i sin funktion vad gäller att utforma nationella prov och ansvara för insamling av resultat, beakta hur detta kan göras på ett sätt som underlättar dels för huvudmän och rektorer att använda resultaten i sitt systematiska kvalitetsarbete, dels för forskning kring effekter av olika insatser för elevernas resultat. Longitudinella studier behövs för att följa elever över tid. Möjlighet att använda de elevresultat som numera finns nationellt insamlade från årskurs 3, 6 och 9 samt gymnasieskolan bör till exempel kunna användas för att illustrera skillnader i resultat mellan klasser och skolor samt visa elevers resultatutveckling över tid.

Nacka kommun är ett exempel på där man lokalt arbetar med att utveckla hur elevresultaten från årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan kan illustreras på sätt som ger mervärde för verksamheterna i deras analyser av kvaliteten och som kan bidra till skolornas egna analyser kring hur elevernas utveckling kan främjas ytterligare. Detta görs genom att de bearbetade elevresultaten som kommunen tar fram ingår som underlag i dialoger med skolledningar om kvaliteten i verksamheten och hur den utvecklas för elever med olika förutsättningar och behov. I detta sammanhang kan nämnas att sådana dialoger sker också med de fristående anordnarna i Nacka på såväl skollednings- som huvudmannanivå.

Utbildningsenheten instämmer i att regeringen ska använda sig av generella statsbidrag som huvudprincip. Det är beslutat av riksdagen i början av 1990-talet i samband med decentraliseringen av skolan. I det fall ett riktat statsbidrag inom skolans område anses motiverat är det av stor betydelse att detta i så fall utformas på ett sätt som möjliggör utvärdering av effekterna för att se att syftet med statsbidraget uppnås. Det kan tänkas att vissa riktade statsbidrag, som exempelvis ”Matematiklyftet”, kan bidra till långsiktigt positiva effekter på elevernas resultat om det har förändrat arbetssättet mot mer av effektiv kollegial samverkan inom verksamheterna. I sådant fall är det viktig kunskap att få fram. Likaså är det naturligtvis viktigt att på motsvarande sätt utvärdera effekterna av andra större statliga beslut på skolområdet. Om det gjordes konsekvent skulle det också bidra till mer långsiktighet i beslutsfattandet kring skolan. Grundläggande förutsättningar finns genom att



myndigheten IFAU sedan ett par år tillbaka har i uppdrag att utvärdera effekter av insatser inom utbildningsområdet.

Om det i vissa fall inte är möjligt att utvärdera effekterna så bör staten åtminstone ta ansvar för att en gedigen konsekvensanalys görs av vad en föreslagen ändring inom skolans område skulle innebära. Statliga kommittéer har i uppdrag att alltid inkludera konsekvensanalyser, men detta görs inom skolans område alltför ofta på ett sätt som är ytligt och långt ifrån heltäckande.

Förslag om att regeringen ska förtydliga tillsynens inriktning inom skolan till riksdagen.

Delegationens förslag om att regeringen ska förtydliga att den statliga tillsynen inom skolans område ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling är i linje med den utveckling som redan sker inom Skolinspektionen och som, enligt utbildningsenhetens bedömning, är positiv.

Delegationen tar upp exempel på kollegial granskning, men tar i detta sammanhang upp svårigheter med maktbalansen utifrån Malmös erfarenhet. Nacka kommuns erfarenhet är dock tvärtom att kollegial granskning går att förena med kollegiala observationer som underlag för utveckling, samtidigt som det ger underlag för dialog och information mellan olika nivåer i kommunen och för en utvärdering av måluppfyllelse. Grundsynen är att värdet i observatörers "granskningar" främst handlar om att öka den observerades syn på sin egen verksamhet snarare än att leverera "rätt" bild till verksamheten. I Nacka sker sådan kollegial granskning sedan många år tillbaka genom samverkan med ett antal andra kommuner ("Våga visa").

Rekommendationer riktade till kommuner

Ett stort antal rekommendationer riktas till kommunnivån (se bilaga 2). Tillit är en viktig grund för att medarbetare och verksamhet ska utvecklas och utbildningsenhetens bedömning är överlag att många av rekommendationerna kan vara av värde för att främja en tillitsbaserad styrning och ledning. I stor utsträckning känns det som rekommenderas igen i Nacka kommun. Kommunens värdegrund avser just tillit till människors vilja och förmåga. Kommunen är sparsam med lokala mål som går utöver de nationella målen för förskola och skola. Medborgarfokus är centralt, vilket inom skolområdet innebär att på såväl kommun- som verksamhetsnivå är fokus på att barn och elever ska säkerställas hög kvalitet i förskola och skola varje dag. Alla elever ska ges förutsättningar att nå målen för utbildningen. Decentralisering till lägsta effektiva nivå istället för detaljstyrning från den centrala kommunnivån avspeglar också en tillitsbaserad styrning. Samverkan och dialog med verksamheterna prioriteras framför skriftliga rapporter från verksamheterna, eftersom det förra troligen bidrar betydligt mer till kvalitetsutveckling.

En central del i det systematiska kvalitetsarbetet från kommunnivåns sida i Nacka är dialog med förskolechefer, rektorer och huvudmän, eftersom syftet är att bidra till verksamheternas utveckling. En ytterligare illustration av tillitsbaserad styrning inom skolområdet i Nacka kommun är att skolplaceringar alltid sker med utgångspunkt i vårdnadshavares aktiva val av skola och att i princip alla vårdnadshavare också gör aktiva skolval när deras barn behöver skolplacering. Andelen som kan få sitt förstahandsval är



hög, jämfört med andra kommuner. Detta tror utbildningsenheten i sin tur bidrar till mer nöjda och engagerade vårdnadshavare inom skolan.

Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna lagförändringen har inga ekonomiska konsekvenser. Inga förslag lämnas som är tvingande för kommuner.

Konsekvenser för barn

En framgångsrik mål- och resultatstyrning av förskola och skola är i hög grad beroende av att styrningen är tillitsbaserad. Alternativet är ökad detaljreglering, vilket för barn och elever i praktiken ofta innebär ökad svårighet att anpassa verksamheten utifrån olika behov och utifrån de lokala förutsättningarna samt minskat utrymme för de professionella i verksamheterna. I den utsträckning som styrning och ledning blir mer tillitsbaserad på alla nivåer inom ramen för mål- och resultatstyrningen så bedöms därför detta vara positivt för barn och elever i förskola och skola.

Bilagor

Bilaga 1. Förslag till yttrande

Bilaga 2. Tillitsdelegationens samtliga förslag och rekommendationer

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten