

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

Nacka kommun

- tillstyrker förslaget till ändring i 26 kap 27§ skollagen (2010:800)

Övergripande kommentarer

Nacka kommun välkomnar att vikten av tillitsbaserad styrning och ledning lyfts fram. Delegationen tillhandahåller ett intressant och på många sätt bra underlag för att främja en tillitsbaserad styrning och ledning på olika nivåer inom förskole- och skolområdet. I flera viktiga delar överensstämmer delegationens rekommendationer till kommuner 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 som främjar tillitsbaserad styrning.

Nacka kommun anser 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 är inte förenligt med tillitsbaserad styrning och motverkar en effektiv mål- och resultatstyrning. Nacka kommun håller därför med delegationen om ambitionen att detaljstyrningen bör minska inom skolans område. De grundläggande ramarna – skollag, läroplaner och finansiering – bör 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.

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. Nacka kommun menar att detta kan uppnås genom en tillitsbaserad styrning som sker inom ramen för 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”, till motsats vad som ofta antas i den offentliga skoldebatten där man kan få intryck av en oreglerad friskolesektor.

Förslaget om ändring i skollagen

Nacka kommun anser att det är tillräckligt att Skolinspektionen har möjlighet att förena ett föreläggande med vite vid de omständigheter som anges i 26 kap 27§ skollagen, så länge som denna sanktionsmöjlighet används i den utsträckning det behövs, oberoende av vilken huvudman det avser. Förslaget till lagändring tillstyrks därför.

Förslag om att

- **en nationell konsultationsordning inom skolans område ska inrättas som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting**
- **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.**

Nacka kommun menar Tillitsdelegationens ambition om att regeringen behöver stärka sin kompetens och förmåga till styrning av skolan och ambitionen att minska detaljstyrningen skulle bidra på ett positivt sätt till verksamhetsutveckling till gagn för barnen och eleverna.

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

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 en mål- och resultatstyrda skola handlar om att ange ramlagstiftning snarare än detaljregleringar i skollag och nationella föreskrifter, att ange tydliga mål och att säkerställa inhämtning och uppföljning av resultat 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.

Nacka kommun håller med delegationen om att staten också bör stödja såväl huvudmannasom verksamhetsnivån med 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 elevresultat från årskurs 3, 6 och 9 samt gymnasieskolan bör till exempel i ökad utsträckning kunna användas för att illustrera skillnader i resultat mellan klasser och skolor samt för att visa elevs resultatutveckling över tid.

Nacka kommun är ett exempel på att det förekommer lokalt arbete 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. Tidigare gjordes kvalitetsanalyser på kommunnivån genom att samla in skriftligt underlag från skolorna. Detta har alltså sedan ett par år tillbaka ersatts av dialoger och samverkan, eftersom kommunens bedömning är att detta mer tillitsbaserade arbetssätt i högre utsträckning kan bidra till ökad kvalitet i verksamheterna.

Nacka kommun 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 bidrar till att förändra arbetssättet mot mer av effektiv kollegial samverkan i verksamheterna. I sådant fall är det viktig kunskap som en sådan utvärdering kan bidra med. 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 av 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 gedigna konsekvensanalyser görs av vad en föreslagen ändring inom skolans område skulle innebära. Statliga kommittéer har i uppdrag att 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 Nacka kommuns 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 att det 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 Nacka kommuns bedömning är överlag att många av rekommendationerna kan vara av värde för att lokalt utveckla 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 är på att barn och elever ska säkerställas hög kvalitet i förskola och skola varje dag. Decentralisering till lägsta effektiva nivå tillämpas istället för detaljstyrning från den centrala kommunnivån. Samverkan och dialog med förskolechefer och rektorer, med såväl kvantitativa som kvalitativa kvalitetsmått som grund, prioriteras framför skriftliga rapporter från verksamhetscheferna för att främja utvecklingen av kvaliteten i verksamheterna.

En ytterligare illustration av tillitsbaserad styrning inom skolområdet i Nacka kommun är tilltron på att alla vårdnadshavare kan och har förmåga att aktiva välja skola till sitt barn, vilket också bekräftas i att i princip alla vårdnadshavare också gör aktiva skolval. Andelen som kan få sitt förstahandsval är också hög, jämfört med andra kommuner, eftersom medborgarfokus finns genom strävan att tillgodose önskemålen av skola i så hög utsträckning som möjligt. Kommunen menar att detta bidrar till mer nöjda och engagerade vårdnadshavare inom skolan, vilket är positivt för eleverna.