

Handläggare
Christer Blomkvist
Telefon: 08-508 33 689

Till
Utbildningsnämnden
2017-06-01

Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-823/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic
Utbildningsdirektör

Karin Hedman
Avdelningschef

Sammanfattning

Skolkommisionens slutbetänkande innehåller genomgripande förslag gällande i stort sett alla delar av det svenska utbildnings-systemet avseende förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Kommissionen anser att det svenska skolsystemet idag har en lång rad fundamentala brister, även om det också har styrkor som det är viktigt att bevara. Bland annat anser kommissionen att svensk skola kännetecknas av en splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan liksom av sviktande kapacitet och ansvars-tagande hos många skolhuvudmän. Kommissionens samlade förslag innebär enligt dess bedömning en reformering av det svenska skolsystemet som kommer att göra det till ett robust skolsystem.

Förvaltningen delar i huvudsak kommissionens bedömningar och stöder huvuddelen av dess förslag. Förvaltningen betonar också att mycket av det som kommissionen föreslår för de skolformer som

har utgjort dess uppdrag, nämligen förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan, också är tillämpligt på förskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning.

Bakgrund

Regeringen beslutade i april 2015 att tillsätta en kommitté med uppdraget att lämna förslag som syftar till höjda resultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen i december 2015 och i oktober 2016.

Kommittén som kommit att kallas Skolkommissionen har i april till regeringen lämnat sitt slutbetänkande Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35).

Ärendet

I ett delbetänkande från 2016 identifierade Skolkommissionen ett antal väsentliga utvecklingsområden. I slutbetänkandet presenterar kommissionen ett antal konkreta förslag inom de områden som angavs i delbetänkandet tillsammans med en tidplan för genomförandet av dem och förslag till konsekventa författningsändringar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning i samråd med grundskoleavdelningen, gymnasieavdelningen, avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för personal och kompetensförsörjning och förskoleavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Övergripande synpunkter

Kommissionens betänkande omfattar förskoleklassen, grundskolan, och gymnasieskolan och utgick bland annat från OECD:s rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola som publicerades i rapporten Improving Schools in Sweden (OECD 2015). Följaktligen saknas förskolans perspektiv i betänkandet och i de förslag och bedömningar som där redovisas. Detsamma gäller grundsärskola och gymnasiesärskola, fritidshem samt vuxenutbildning.

Direktivets avgränsning medför inte att Skolkommissionens slutbetänkande saknar relevans för förskolan och de andra nämnda skolformerna som inte omfattas av betänkandet, eller att dessa skolformers perspektiv inte kan – eller bör – kopplas på i det

fortsatta berednings- och reformarbetet. Flera av de förslag och bedömningar som kommissionen redovisar är av systemövergripande karaktär och har bäring på samtliga skolformer. Ett exempel på detta är att legitimerade förskollärare har möjlighet att arbeta med undervisning i både förskoleklass och förskola.

Om skolsystemet i sin helhet ska stärkas behöver samtliga skolformer ingå i den bakomliggande analysen. Samtliga skolformer bör även omfattas av de strukturella åtgärdsförslag som kan komma att följa av kommissions slutbetänkande.

I den fortsatta texten behandlas kommissionens förslag med utgångspunkt i den numrerade kapitelindelning som betänkandet huvudsakligen består av.

3 Kommissionens utgångspunkter, samlade problembild och strategier

Kommissionen skriver att svensk skola kännetecknas av allvarliga systemsvagheter och anger följande primära svagheter:

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän
- För svag kompensatorisk resursfördelning
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbete
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor
- Problem i lärandemiljön
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan

Förvaltningen delar kommissionens samlade bild av problemen gällande den nationella situationen, även om bilden åtminstone i vissa avseenden är gynnsammare i Stockholm.

Kommissionen framhåller samtidigt att det svenska skolsystemet har en rad framträdande styrkor och att det är av vikt att i strävan att förbättra svensk skola bygga vidare på dessa styrkor. Förvaltningen delar även denna slutsats.

4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

Kommissionen föreslår att de statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras så att resurser frigörs till vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Den statliga styrningen behöver enligt kommissionens bedömning förtydligas. Tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevers rätt samt

grundläggande statliga krav på skolhuvudmännen. Kommissionen förordar att en myndighetsöversyn skyndsamt genomförs där även organiseringen av den funktion för professionsfrågor som kommissionen föreslagit utreds. Även berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan bör förtydligas.

Kommissionen föreslår vidare att det ska finnas en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen. Denna myndighet ska genomföra resultatdialoger med skolhuvudmännen samt skolgranskningar med ett stödjande och utvecklande syfte. Den ska stödja det systematiska kvalitetsarbetet och främja den regionala kompetensförsörjningen. Vidare ska den ge riktat stöd till skolor med stora utmaningar och främja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan skolor, skolhuvudmän och lärosäten.

Den regionala närvaron bör enligt kommissionen organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan.

Kommissionen föreslår, med stöd i argument från OECD, att den nuvarande tillsynsinspektionen som utförs som avvikelserapportering med fokus på regelefterlevnad, kompletteras med en utvärdering som syftar till kapacitetsbyggande.

Förvaltningen anser att kommissionen anger goda forskningsbaserade och från internationell erfarenhet hämtade argument för sina förslag. Förvaltningen noterar också att den typen av formativt inriktad utvärdering som kommissionen förordar starkt påminner om den funktion med grundskoleutvärderare och gymnasieutvärderare som förvaltningen disponerar. Det är positivt att kommissionen betonar att skolmyndigheterna ska ha ett vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd som ska bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Skolmyndigheterna behöver även, i förekommande fall, utveckla den inre organisationen och arbetsgången.

Förvaltningen vill samtidigt framhålla, vilket också kommissionen tar upp, att det även finns behov av en granskning som säkrar att skolor håller en acceptabel nivå och som följer skollagstiftningens regelverk. Detta behov kan vara särskilt stort i ett skolsystem som det svenska med stark decentralisering och många fristående huvudmän utöver de kommunala. Det betyder att den skolmyndighet, som utifrån ett regionalt perspektiv ska ansvara för den framtida granskningen av skolor och huvudmän, kommer att

behöva stora och breda resurser för att kunna utföra sina uppgifter, att både vara en stödjande och en skarpt granskande myndighet.

Förvaltningen anser att en sådan regionalt utformad statlig myndighet, som har stor och bred kompetens och som har förmågan att både vara en stödjande dialogpartner och har kraften att ingripa mot regelbrott och otillåtet låg kvalitet, kan utgöra en positiv kraft i det svenska skolsystemet. Det kommer dock att vara avgörande att myndighetens uppdrag utformas så att det inte kan tolkas som att staten får beslutsrätt över huvudmännen, med undantag för konstaterade regelbrott och otillåtet låg kvalitet. Det finns annars risk för dubbelkommando och otydligheter i ansvaret för skolorna. Med andra ord: Om statens stödjande uppdrag kombineras med det ingripande inom samma myndighet måste instruktionerna till myndigheten vara utformade så att sådana otydligheter undviks.

Det är enligt förvaltningens mening av största vikt att tydliggöra styrkedjan men även tillitskedjan och att den statliga styrningen på regional nivå bygger på tillit. Behov av stöd bör utgå från huvudmännens behov. Det är bra med ett fokus på att främja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan skolor, skolhuvudmän och lärosäten. Det är viktigt att stöd och resurser kopplas till ett mer långsiktigt utvecklingsarbete, inte som idag med många olika statsbidrag. Det nuvarande systemet kräver både en stor administration och medför ryckighet i planeringen med bristande långsiktighet. Med detta sagt är det förstås centralt att säkerställa att uppdraget till den nya myndighetsstrukturen inte genererar en stor administration för skolans professionella.

Förvaltningen vill också påpeka att om staten i högre grad ska ansvara för professionsutveckling, resultatdialoger och annat stöd är det viktigt att staten anpassar sin tidshållning till huvudmännens behov, vilket kan komma att vara en utmaning för myndigheterna oavsett hur de utformas.

Kommissionen föreslår att den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stärkas, vilket också tidigare Gymnasieutredningen har framhållit som önskvärt. Kommissionen anger att den regionala skolmyndigheten ska verka för detta i samverkan med bland annat huvudmännen och det regionala arbetslivet.

Förvaltningen är i princip positiv till tankarna om detta men vill framhålla att det krävs ett omfattande analysarbete för att hitta en modell som fungerar i ett storstadsområde som Stockholm.

När det gäller förslagen om den regionala skolmyndighetens stödjande roll för kompetensförsörjning och kompetensutveckling, liksom om stöd till samarbete mellan huvudmän är förvaltningen positiv.

Kommissionen föreslår att det ska regleras i lag att det hos varje huvudman ska finnas en skolchef som aktivt ska verka för att de nationella bestämmelserna för verksamheten uppfylls.

Förvaltningen stöder detta förslag.

Kommissionen föreslår att bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse i skollagen ska ändras så att det tydliggörs att sådana åtgärder bör aktualiseras i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman. Statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras om ett föreläggande från tillsynsmyndigheten inte följts samt missförhållandet är allvarligt. Vidare ska det i skollagen anges att statliga åtgärder för rättelse endast får vidtas om åtgärderna är proportionella till sitt syfte samt övriga omständigheter.

Förvaltningen är positiv till förslaget.

5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

Kommissionen betonar att den pågående utbyggnad av antalet platser på lärarutbildningarna som nu görs måste medföra en resursförstärkning, utöver de medel som tillförts för ytterligare utbildningsplatser, för att säkerställa att den utbildning som anordnas är av hög kvalitet. Detta omfattar både ekonomiska resurser och kompetens.

Kommissionen bedömer att lämplighetsbedömning för antagning till lärarutbildningarna kan övervägas, under förutsättning att resultatet av pågående försöksverksamhet tillstyrker detta. Frågan om ett införande av högre behörighetskrav för antagning behöver enligt kommissionen utredas i särskild ordning.

Förvaltningen instämmer i kommissionens bedömningar. Det är viktigt med mer resurser för lärarutbildningen, särskilt viktigt med lärarledd undervisningstid. Det är viktigt att utbildningen är förankrad i såväl forskning som skolornas praktik, liksom att skolorna kan dra nytta av lärarutbildningarnas forskningsbaserade kompetens. Högre behörighetskrav bör övervägas – inte minst för att kunna attrahera högpresterande studenter.

Förvaltningen vill betona, utöver det som kommissionen skriver fram, att lärarutbildningen även behöver omfatta ämnesfördjupning och fördjupad ämnesdidaktik. Önskvärt är att utbildningen ger både en ämneslärar- och masterexamen.

Kommissionen föreslår vidare en rad åtgärder för att främja en god kompetensförsörjning, inte minst till läraryrket. Till exempel föreslås att det utöver den reguljära lärarutbildningen ska finnas andra former av behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar.

Förvaltningen stöder också dessa förslag. Förvaltningen delar kommissionens bild att det krävs fortsatta stora och mångfacetterade insatser för att säkra tillgången till behöriga lärare och skolledare till det svenska skolväsendet. I Stockholms stad går dessutom varannan skolläkare och var tredje rektor, modersmåls lärare, skolsköterska, skolintendent, skolassistent och skolvaktmästare i pension inom en femårsperiod. Behovet av andra personalgrupper med betydelse för elevernas måluppfyllelse är därmed stort. Det är i dagsläget svårt att rekrytera utbildade förskollärare, barnskötare, utbildade elevassistenter och de olika personalgrupperna inom skolans elevhälsoteam och det behöver skapas nya vägar in i skolan även för dessa personalgrupper.

Kommissionen understryker vikten av att rektorer genomgår rektorsutbildning och att det är viktigt att skolhuvudmännen värnar den tid rektorerna behöver för att tillgodogöra sig utbildningen.

Förvaltningen stöder denna bedömning. Förvaltningen anser också att befattningsutbildningen för rektorer behöver utvecklas för att även bli en akademisk professionsutbildning. Då behöver också rektorsutbildningens vetenskapliga grund, det vill säga det som idag främst återfinns inom delkursen ”Skolledarskap”, stärkas, och ligga som ett ”raster” genom hela utbildningen. Efter genomgången rektorsprogram bör incitament skapas för att rektorerna ska bedriva avancerade studier på magister- eller mastersnivå. Ett led i detta kan vara att ”fortbildning för rektorer” (tidigare rektorslyft) tillsammans med rektorsprogrammet är ingående delar i magister-/mastersutbildningen för att på så sätt få en sammanhängande professionsutveckling.

Kommissionen anser att det är angeläget att bibehålla och utveckla möjligheten för legitimerade förskollärare, lärare och fritidspedagoger att komplettera sin behörighet. Det är viktigt att motverka de strukturella skillnader som förekommer mellan

huvudmän avseende lärares möjligheter att delta. Lärare bör ha möjlighet till kompletterande behörighet genom vidareutbildning. Det behöver finnas vägar för legitimerade lärare att kunna komplettera en examen till att innefatta ytterligare ämnen, men även mot ytterligare en skolform eller en annan inriktning, utan att behöva genomgå ytterligare ett helt lärarutbildningsprogram.

Förvaltningen instämmer i förslagen. Förvaltningen vill understryka att det är viktigt att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande och kompletterande utbildningar och att skapa goda villkor för deltagande.

Förvaltningen menar vidare att det finns ett antal insiktsfulla förslag i betänkandet inom detta avsnitt – inte minst tankarna om att finna möjligheter för skolornas lektorer att leda praktisknära forskning och samtidigt ha kvar ett ben inom akademien, vilket kan göras möjligt exempelvis genom dubbla tjänster och fortsatt forskning.

Kommissionen föreslår att en infrastruktur inom skolområdet, liknande de förhållanden som det s.k. ALF-avtalet tillförsäkrar hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en grund för en ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän.

Kommissionen menar att ett sådant avtal kan möjliggöra för verksamma lärare och forskollärare med licentiat- eller doktorsexamen att fortsätta forska och aktivt delta i forskningsprojekt, och därmed bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling.

Förvaltningen ställer sig bakom kommissionens förslag. I förvaltningens egna uppföljningar av de forskarstuderande lärare som Stockholms stad finansierat framkommer att många av dem upplever stora brister vad gäller hur deras kompetens tas tillvara. Det är av stor vikt att de forskarutbildade lärarna efter avslutade studier upplever att de fortsätter ingå i ett forsknings-sammanhang, och att de får verka i ett sammanhang med en levande FoU-kultur där skolledare och kollegor är sympatiskt inställda till forskande lärare. För att detta ska kunna åstadkommas krävs att huvudmän och lärosäten i samverkan utformar kombinationstjänster eller andra typer av samarbeten kring praktisknära forskning där de forskarutbildade lärarna kan ingå. Förvaltningen ser därför positivt på kommissionens förslag.

Det är utmärkt att försöka finna lösningar på hur lärare och skolledare ges tillgång till vetenskapliga publikationer. Det finns ett stort behov att lärare blir mer vana att ta del av, förstå och själva vara aktiva i forskning och därigenom blir ”forskningslitterata”.

Kommissionen är principiellt positiv till satsningarna som har inneburit införande av karriärtjänster för lärare och höjda lärarlöner för särskilt kvalificerade lärare. Kommissionen betonar samtidigt att det är angeläget att skapa ett tydligt och transparent system för karriärmöjligheter för lärare som omfattar såväl fortsatta utvecklingsmöjligheter och utmaningar, som erkännande och en positiv löneutveckling.

Förvaltningen stöder denna analys.

Kommissionen framhåller att det är mycket viktigt att vidta åtgärder för att göra det attraktivt för behöriga lärare att vilja arbeta som lärare och som underlättar för behöriga lärare som lämnat yrket att åter bli verksamma som lärare.

Förvaltningen delar denna bedömning.

Kommissionen anser att en fortsatt utveckling av lärarutbildningen bör utgå från dess nuvarande struktur. Vidare skriver kommissionen att forskning om lärares kompetens framhåller betydelsen av ämneskunskaper, pedagogiska kunskaper och ämnesdidaktiska kunskaper och bedömer att kärnan i lärarutbildning ska utgöras av kunskaper inom dessa områden, tillsammans med omfattande inslag av metodik och praktik. Kommissionen betonar betydelsen av att det finns en tydlig koppling mellan vad lärare förväntas kunna och göra i sitt yrkesutövande och vad lärarstuderande lär sig inom ramen för sin utbildning.

Förvaltningen instämmer i detta.

6 Lärares och skolledares professionella utveckling

Kommissionen förordar vad den benämner reformvårdande och utvecklande element som sammantaget syftar till ett kapacitetsbyggande på systemnivå. Med utgångspunkt i ett förslag från OECD:s granskning av svensk skola 2015 föreslår kommissionen inrättandet av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling. Kommissionen delar OECD:s analys att det är en utmaning att skapa nationell samling och enighet kring professionsfrågorna i ett decentraliserat skolsystem som det svenska. Funktionen ska ha ett reellt lärar- och skolledarinflytande för att säkra dess legitimitet. Den ska enligt förslaget organiseras inom ramen för den myndighetsöversyn som föreslås i avsnitt 4.

Förvaltningen delar kommissionens bild att det är angeläget att på nationell nivå säkra eller åtminstone främja en god

professionsutveckling, men har svårt att överblicka om den av kommissionen föreslagna nationella funktionen i praktiken skulle kunna fungera effektivt. Viktigt att professionsutvecklingen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Lärosätena har en viktig roll i att kvalitetssäkra innehållet. En kontinuerlig dialog med skolans professionella är ett viktigt fundament.

Med utgångspunkt i OECD:s rekommendationer och utifrån internationella förebilder föreslår kommissionen också inrättandet av en karriärstruktur för lärare och skolledare. Strukturen ska ha karaktären av ett program med ett antal tydligt definierade kvalifikationsnivåer. Kommissionen föreslår att den tidigare nämnda nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling ska administrera programmet.

Förvaltningen är positiv till tankarna om en förtydligad karriärstruktur, men vill samtidigt framhålla att det är viktigt att utvecklandet av en sådan bör bygga på den nyligen utvecklade karriärstrukturen med förstelärare och lektorer. Förvaltningen är som framgått tidigare osäker på om det är lämpligast att skapa en nationell funktion av det slaget som kommissionen föreslår eller om karriärstrukturen bör administreras och stödjas på annat sätt.

Kommissionen anser att det bör utarbetas en modell för specialisering inom skolledaruppdraget för att möjliggöra progression i skolledares formella kompetens. Specialiseringen bör innehålla följande utvecklingsområden: pedagogiskt ledarskap och systematiskt kvalitetsarbete, ledarskap och organisationsutveckling samt fördjupning inom andra områden som bedöms vara relevanta för skolledares professionella utveckling. Varje utvecklingsområde i specialiseringen ska kunna mötas av ett mera avancerat uppdrag i tjänsten som rektor. Detta kan t.ex. innefatta mentorskap för andra rektorer eller utveckling för ledarskapet i huvudmannens skolor.

Förvaltningen är positiv till förslaget.

Kommissionen betonar vikten av att alla skolledare och lärare ges möjlighet till en organiserad kompetensutveckling för att därmed ges möjlighet att utvecklas i sitt yrkesutövande. De systematiska skillnader som finns mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling måste motverkas.

Kommissionen menar att detta kan göras genom utvecklandet av det föreslagna professionsprogrammet, som ska ha en nationell struktur men genom den regionala myndighetsstrukturen kunna fungera lokalt och regionalt.

Förvaltningen är positiv till grundtanken i kommissionens förslag men vill framhålla att det även i fortsättningen måste vara huvudmännen som ansvarar för att professionsutvecklingen kommer till stånd, annars riskeras otydlighet och dubbelkommando.

Kommissionen föreslår att lönebildning även i fortsatt ska vara en fråga för arbetsmarknadens parter, vilket förvaltningen instämmer i.

7 Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap

Kommissionen uppfattar med utgångspunkt i internationella undersökningar att svenska lärare tycks lägga mindre tid på undervisning och mer tid på administration jämfört med lärare i många andra länder. Vidare förefaller rektorernas pedagogiska ledarskap ofta vara eftersatt i svenska skolor. Det är enligt kommissionen sannolikt att svårigheterna att finna tid för kärnuppgifterna undervisning respektive skolledning har ett samband med statens och huvudmännens styrning.

Med anledning av detta anser kommissionen att det är angeläget att regeringen ger hög prioritet åt arbetet med att utveckla och digitalisera nationella prov samt utveckla bedömningsstöd och kunskapsutvärderingar, i syfte att möjliggöra för lärarna att arbeta effektivare samt för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten för eleverna.

Vidare framhåller kommissionen att det är viktigt att skolan organiseras så att rektorerna kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna, liksom att det är av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt. Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument. Det är också viktigt att de möjligheter till effektiviseringar i lärarens arbete i övrigt som digitaliseringen erbjuder tas tillvara.

Kommissionen betonar också att det är viktigt att staten fortsatt prioriterar arbetet med att underlätta lärares och skolledares arbete genom administrativ utveckling eller förenkling, och påminner om att det finns utredningar som gett underlag till ett sådant arbete.

Förvaltningen instämmer i kommissionens bedömningar.

Förvaltningen vill tillägga att det är önskvärt att ta fram en officiell

definition av vad som avses med termen pedagogiskt ledarskap. När digitalisering av nationella prov genomförs är det av yttersta vikt att det görs så att proven verkligen mäter det som läroplanen stipulerar och inte det som är ”lätt mätt”. Förvaltningen anser också att det är angeläget att definiera ”administrativ börda”. Det är viktigt att analysera vad det är som bara lärare kan göra av administrationen och vad det är som bara rektorn kan göra. Vilka andra kan bidra till att korrekta uppgifter lämnas till dem som önskar mätetal av olika slag?

8 Ökat ansvar för skolans nationella finansiering

Kommissionen konstaterar att det finns evidens för att ekonomiska resurser har betydelse för elevers resultat i skolan. De resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är framför allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd undervisningstid som elever får i skolan. Framför allt har de ekonomiska resursernas storlek betydelse för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart. Enligt vad kommissionen redovisar från forskning har små klasser en mer positiv inverkan på resultaten än stor lärartäthet, åtminstone i de lägre årskurserna.

Kommissionen framhåller att inte bara ekonomiska resurser utan även graden av lärarnas kompetens har stor betydelse för elevernas resultat. Den redovisar också att det statistiskt finns ett samband mellan graden av lärarnas erfarenhet och deras kompetens.

En tredje resurs som av kommissionen lyfts fram som av stor betydelse för elevernas lärande är mängden undervisningstid. Generellt gäller enligt kommissionen att mer undervisning ger mer lärande.

Kommissionen konstaterar att Sverige i förhållande till sin BNP har kostnader för utbildning som ligger på genomsnittet för OECD och befinner sig långt från de länder som har de högsta utbildningskostnaderna i förhållande till BNP.

Kommissionen anger att såväl Skolverket som Skolinspektionen har granskat resursfördelningen i kommunerna och att båda myndigheterna kommit fram till att det finns mycket stora skillnader i huruvida kommunerna fördelar resurser med utgångspunkt i skolornas olikartade behov. De båda myndigheterna konstaterade också att det fanns stora skillnader mellan kommunerna avseende de totala resurserna för skolorna.

Med utgångspunkt i denna nulägesbeskrivning föreslår kommissionen att en utredning bör tillsättas i syfte att dels etablera miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa, dels analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

Kommissionen föreslår ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa i förskoleklass och grundskola. Bidraget ska baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar, med infasning över tre år och ska avse förskoleklass och grundskola. Statsbidraget ska förenas med ett villkor att kommunerna och de enskilda huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel till undervisning och elevhälsa under den tid som de uppbär bidraget.

SCB ska enligt förslaget få i uppdrag att årligen ta fram ett socioekonomiskt index till grund för fördelningen av statsbidraget. Indexet ska även, tillsammans med ett för varje huvudman specifikt genomsnittsbelopp för undervisning och elevhälsa, utgöra vägledning för huvudmännens fördelning av medel till skolenheterna.

Förvaltningen bedömer att kommissionens analys av förutsättningarna för resursfördelning och av den rådande situationen är korrekt och att det är angeläget att verka för en effektivare resursfördelning i många kommuner samt att det kan vara av vikt att staten tar ett större övergripande ansvar för finansieringen av svensk skola.

Förvaltningen anser dock att det är önskvärt att statens resurser till skolan fördelas inom det generella statsbidraget. Eventuellt skulle justeringar i detta kunna göras, dels så att de socioekonomiska behoven i skolan ges en större vikt, dels genom att en viss del av bidraget riktas till skelsektorn. Det skulle minska administrationen för både kommunerna och staten om ansöknings- och fördelningsprocesser inte skulle behövas. Det skulle däremot ändå bidra till att mer likvärdiga förutsättningar och villkor kunde skapas mellan kommunerna.

Förvaltningen instämmer även i utredningens beskrivning av sektorsbidrag som ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och ställer sig därför inte bakom detta förslag.

Förvaltningen håller med om utredningens bedömning att medel till skolan behöver fördelas med hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Förvaltningen är därför generellt sett positiv till ett utökat statsbidrag för detta. Förvaltningen ser i huvudsak positivt på den modell som redovisas i rapporten. Variablerna och modellen med en logistisk regressionsanalys är i stort sett de samma som Stockholm använder och variablernas oddskvoter är i stort sett desamma som de Stockholm har tagit fram. Stockholms modell för socioekonomisk fördelning är sedan många år väl utvecklad och är utformad efter stadens lokala behov. Förvaltningen vill understryka vikten av inställningen som finns i utredningen, att huvudmännen själva måste ta ansvar för hur den socioekonomiska fördelningen ska göras och även få bestämma hur fördelningen av statsbidraget ska ske till skolorna. Möjligheten att behålla och utveckla Stockholm stads befintliga modell för socioekonomisk fördelning är viktig enligt förvaltningen.

Kommunernas bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolor bestäms efter samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. Enligt utredningen ska inte det belopp som kommuner erhåller i bidrag från staten för undervisning och elevhälsa med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund tas med i underlaget för beräkningen eftersom enskilda huvudmän själva ska söka detta bidrag. Detta riskerar att göra det komplicerat att behålla Stockholms befintliga modell, som förvaltningen uppfattar som väl fungerande.

Det ena alternativet skulle bli att alla medel för socioekonomisk fördelning (både de statliga och de befintliga kommunala) beräknas i samma modell, både till kommunala och fristående skolor. Det leder till att kommunens statsbidrag kommer att användas till fristående skolor, vilket utredningen och även förvaltningen menar är fel. Det andra alternativet blir att kommunen istället tvingas använda flera olika modeller för socioekonomisk fördelning, vilket skulle vara både ineffektivt och otydligt anser förvaltningen.

Förvaltningen förstår problemet med spännvidden mellan kommunerna, men ser också att det är den enskilda skolenhetens behov som måste stå i fokus för en resursomfördelning om den ska ha någon effekt, oavsett om det är kommunen eller staten som styr och finansierar. Det är också viktigt att inte undergräva förtroendet för alla de kommuner och skolor där resursomfördelning och resursanvändning fungerar tillfredsställande.

Förvaltningen vill även lyfta upp den komplexitet som finns i att använda extra kostnader för undervisning till att skapa mindre klasser, då befintliga lokaler inte alltid stödjer mindre klasser. Att ha små klasser i klassrum som är dimensionerade för fler elever (i befintliga lokaler) är dyrt, då det medför en ökad hyreskostnad per elev. Att minska antalet elever på en skola påverkar samtidigt även kostnaden per elev för andra kostnadsslag, såsom exempelvis städning, larm, ledning, administration, skolmåltider med mera.

I Stockholm är lokalfrågan en trång sektor och flaskhals, framförallt beroende på elevantalsökningen och att efterfrågan på mark är hög även i övriga samhällssektorer. Nya skolor och utökningar av skolor byggs för fullt för att alla elever ska kunna beredas plats, men att utöver det börja anpassa befintliga skolor till mindre grupper är en svår resursfråga. Även byggsektorn är i det fallet en trång sektor, utöver kostnaden i kronor.

Förvaltningen ser flera problem med att staten skulle ange miniminivåer, oavsett om nivån anges i kronor (kronor per elev) eller i andel av total kostnad per elev. Förvaltningen delar dock uppfattningen att vissa skolor har för liten elevhälsa, men att miniminivåer alltså inte är lösningen på det problemet.

Kommissionen betonar att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering. Kommissionen föreslår att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

Förvaltningen vill framhålla att storstadskommuner och glesbygdskommuner har oerhört skilda förutsättningar för organisering, finansiering och styrning av gymnasieskolan. Förvaltningen delar uppfattningen att det regionala ansvaret för gymnasieskolan är viktigt, men att det bör utformas i varje region, inte genom nationella ingrepp. Det kommunala självstyret är en viktig princip att behålla.

Kommissionen konstaterar att Sverige i internationell jämförelse har färre undervisningstimmar i grundskolan än många andra länder och anser att den på sikt bör utökas. Kommissionen betonar vidare att undervisningstiden ska utnyttjas effektivt och att omfattningen av olovlig frånvaro, sena ankomster och stök och oro i studiemiljön måste minska.

Kommissionen vill att det säkras att den minsta garanterade undervisningstiden också i praktiken tillförsäkras varje elev; redovisningen och kontrollen behöver förbättras. Kommissionen anser att för grundskolan kommer införandet av en stadiindelad timplan att underlätta kontrollen. För gymnasieskolan, där problemet med bortfall av undervisningstid är större, behövs skärpningar. Kommissionen anser att Gymnasieutredningens förslag till uppföljning och redovisning av undervisningstiden, att den undervisningstid som faktiskt genomförts ska redovisas i elevens individuella studieplan bör genomföras.

Förvaltningen ställer sig bakom förslagen men bedömer att de kommer att innebära mer arbete, administration och kanske kostnadsökningar för skolorna.

9 En god miljö för lärande och utveckling

Kommissionen konstaterar att svensk skola enligt OECD och internationella undersökningar uppvisar sämre förhållanden, jämfört med OECD-genomsnittet, när det gäller viktiga aspekter av elevers lärandemiljöer. Elever i Sverige uppger, i högre grad än elever i många andra länder, att de upplever oordning och bristande studiero på lektionerna och ger även uttryck för bristande motivation, engagemang och uthållighet. I många skolor råder, vilket har beskrivits av Skolinspektionen, problem med ogiltig frånvaro, sena ankomster och låga förväntningar på elevers prestationer från både skolans och föräldrars sida.

Kommissionen föreslår därför att rektorns ansvar förtydligas gällande trygghet och studiero i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan. Dessutom föreslår kommissionen att läroplanerna ska kompletteras så att de markerar att elever ska visa respekt och hänsyn för lärare och andra elever, samt betonar vikten av att eleven genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö.

Kommissionen anser att det är angeläget att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen utvärderas. Om utvärderingen visar problem med tillämpningen bör regelverket ändras för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig på området. Skolledare och lärare måste känna sig säkra på vilka befogenheter de har. Enligt kommissionen finns det ett stort behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning om arbetssätt, metoder och strukturer som är effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer. Kommissionen framhåller

att det är av stor betydelse att lärarstuderande ges möjlighet att, under handledning av erfarna och skickliga handledare, utveckla sitt ledarskap i klassrummet, och bedömer att detta är ett område som är väl lämpat för praktisk forskning.

Förvaltningen delar kommissionens bedömning och stöder dess förslag. Förvaltningens erfarenhet är att särskilt avseende gymnasieskolan finns det anledning att utvärdera rektorns och huvudmannens juridiska möjligheter, att i syfte att skapa trygghet för elever och personal, utnyttja hela vidden av den åtgärdstrappa som finns i skollagen.

Kommissionen konstaterar att det finns en bred samstämmighet i forskningen vad gäller vikten av tidiga insatser för att identifiera elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd och att sätta in åtgärder tidigt. Trots detta brister svenska skolor många gånger när det gäller att tidigt uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd.

Kommissionen tillstyrker därför det förslag om obligatorisk kartläggning och en åtgärdsgaranti i förskoleklassen som redovisas i betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). Kommissionen tillstyrker även det förslag som redovisas om att eventuella extra anpassningar ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen för elever i årskurs 1–5. Dokumentation av elevernas kunskaper och behov av stöd är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, och för att övergångar mellan årskurser, skolor och mellan skolformer ska fungera väl, skriver kommissionen.

Förvaltningen stöder dessa förslag.

Kommissionen betonar att en förutsättning för att alla elever ska kunna ges det stöd de behöver och har rätt till är att det finns specialpedagogisk kunskap och kompetens. Specialpedagogiska aktiviteter och insatser för elever som riskerar att få skolsvårigheter utgör en viktig del av uppdraget att skapa ett likvärdigt skolsystem. Kommissionen understryker skollagens bestämmelser om att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses, samt markera att detta bör innebära lärare med specialpedagogisk vidareutbildning.

Förvaltningen delar kommissionens bedömning.

Kommissionen argumenterar för vikten av att såväl högpresterande som särbegåvade elevers behov måste beaktas utifrån att de också ska ha en meningsfull och utvecklande undervisning.

Förvaltningen vill understryka vikten av detta.

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts för att, i likheter med flera andra utbildningssystem, utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetsätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd. I detta arbete ska nationella och internationella erfarenheter samlas in och beaktas.

Förvaltningen stöder detta förslag.

Kommissionen föreslår att det ska bli tillåtet för kommuner att inrätta skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor. Detta är idag tillåtet för fristående skolor men enligt Skolinspektionens och kammarrättens bedömning inte tillåtet för kommuner. Kommissionen menar att resursskolor behöver finnas som komplement men får inte bli alternativ till de generella kvalitetshöjande insatser som kommissionen föreslår. Med en stärkt finansiering, kompetensutveckling och bättre strukturer för tidiga insatser och tydligare dokumentation ska elever i behov av stöd kunna få den hjälp de behöver i ordinarie skolor. För elever som har särskilt betydande problem kan en annan utväg behövas i form av resursskolor.

Förvaltningen stöder detta förslag.

Kommissionen betonar starkt elevhälsans betydelse för ett utbildningssystem av god kvalitet. Skolinspektionen har kommit fram till att tillgången till elevhälsa är otillräcklig på många skolor och att skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete i mycket liten utsträckning innebär en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete. Granskningens resultat visar att elevhälsan inte fullt ut motsvarar elevernas behov, t.ex. av att få stöd i att utveckla och bibehålla psykisk hälsa. Det konstateras också att skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete oftast genomförs utan medverkan av elevhälsan, och att eleverna inte alltid känner till elevhälsans uppdrag och funktion och till följd därav inte tar hjälp av elevhälsan som den resurs den skulle kunna vara.

I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan ska enligt kommissionens förslag skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande

förtydligas. Frågan om hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig bör utredas föreslår kommissionen. Berörda myndigheters ansvar och samverkan gällande elevhälsoområdet bör förtydligas och omfattas av den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår.

Förvaltningen stöder dessa förslag. Förvaltningen är positiv till att elevhälsans hälsofrämjandeuppdrag ytterligare ska förtydligas. Förvaltningen anser också att det är bra att myndighetsöversynen även ska omfatta myndigheter som idag förväntas samverka kring barn som far illa. I detta bör även en översyn av lagstiftningen ske så att exempelvis skollag och socialtjänstlag stärker en samverkan och möjliggör nödvändigt stöd.

Förvaltningen anser att även studie- och yrkesvägledarnas roll behöver tydliggöras, inte minst mot bakgrund av att kommissionen lyfter fram problematiken kring avhopp och omval av gymnasieprogram. Förvaltningen är också frågande till hur kommissionen tänker sig att utarbetandet av evidensbaserade program för att motverka psykisk ohälsa ska genomföras.

10 Aktivt skolval och minskad skolsegregation

Kommissionen skriver att Skolverket har konstaterat att skillnaderna i resultat mellan skolor och kommuner har ökat under 2000-talet. Enligt kommissionen har också sambandet mellan elevresultat och elevers familjebakgrund stärkts under samma period. Detta innebär att segregationen i skolsystemet har ökat.

Kommissionen kopplar samman skrivningarna om segregation med resonemang om vårdnadshavares val av skola och konstaterar att de flesta länder i OECD under senare decennier har ökat valfriheten i sina skolsystem. Många länder och delstater har kombinerat valmöjligheterna för vårdnadshavare med åtgärder för att minska segregationen.

Kommissionen redogör för de regler om urvalskriterier som aktualiseras när det finns fler sökande än platser på en skola. För kommunala skolor är det enda generella urvalskriteriet som är reglerat närhetsprincipen. Utöver närhetsprincipen förekommer det också att kommuner använder oreglerade urvalskriterier som t.ex. syskonförtur och kötid. Huvudmannen för en fristående skola får använda de urvalskriterier som Skolinspektionen godkänt på generell nivå: anmälningstid, plats i förskoleklass, geografisk närhet, syskonförtur och verksamhetsmässigt samband. Skolorna

ska vara tydliga med vilka kriterier som tillämpas och i vilken ordning dessa gäller. Kommissionen anger att fristående skolor nästan alltid använder kötid i kombination med syskonförtur.

Kommissionen skriver vidare att enligt forskning och erfarenheter från andra länder finns flera bidragande orsaker till att segregation mellan skolor uppstår. Tre faktorer kan fastslås: boendesegregation, skolval och skolors val av elever.

Kommissionens analys är att i ett system där närhetsprincipen används för att fördela skolplatser kommer skol- och boendesegregation att vara nära sammankopplade. Men även i ett system som bygger på skolval är det enligt kommissionen rimligt att anta att många föräldrar önskar att deras barn går i en skola nära hemmet, eftersom en skola långt från hemmet kan innebära både tidskrävande resor och ett svagare lokalt socialt kontaktnät. I och med att en stor andel av Sveriges elever fortfarande går i en kommunal skola, och att dessa skolor i första hand fördelar sina platser utifrån närhetsprincipen, är det enligt kommissionen givet att boendesegregationen har stor betydelse för skolegregationen i Sverige.

Kommissionen skriver vidare att elevsortering också kan uppstå om familjer har olika förutsättningar att göra ett aktivt och välinformerat skolval. Exempelvis kan enligt denna analys föräldrar med högre utbildningsnivå ha lättare att tillgodogöra sig information om hur skolvalet fungerar, vilka urvalsgrunder som används samt ha bättre kunskap om hur kvalitetsindikatorer ska tolkas, jämfört med föräldrar med lägre utbildningsnivå. Eftersom de svenska fristående skolorna ofta använder kötid som urvalsgrund, krävs i vissa fall god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär friskola. Om föräldrar från olika socioekonomiska förhållanden har olika tillgång till information om hur skolvalet fungerar och vilka urvalsgrunder som tillämpas, kan segregation uppstå.

Kommissionen menar att skolval dock under vissa förutsättningar kan bidra till lägre skolegregation. Om boendesegregationen är mycket hög och individer är helt och hållet sorterade till bostadsområden utifrån sin socioekonomiska ställning, kan skolval utgöra en möjlighet för elever att välja bort skolan i närområdet och därmed bryta den segregation som uppstår i och med närhetsprincipen.

Kommissionen framhåller att vid en internationell jämförelse bör även positiva egenskaper i det svenska skolsystemet framhållas: en uppenbar styrka med det svenska systemet är enligt kommissionen att de fristående skolorna är offentligt finansierade och att vårdnadshavarnas ekonomi därmed inte tillåts styra deras val av skola. I många andra länder finns privatskolor vid sidan av de offentliga skolorna där vårdnadshavarna betalar avgifter för elevernas skolgång.

Förvaltningen delar kommissionens ovan beskrivna problembild. Med utgångspunkt i de ovanstående analyserna lämnar kommissionen dessa förslag:

I skollagen ska anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektorns ansvar för att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna.

Förvaltningen stöder dessa förslag.

Kommissionen föreslår också följande:

I skollagen ska en ny bestämmelse införas som innebär att placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. Ansökan ska lämnas till hemkommunen. Av förarbeten bör framgå att ansökan ska vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare samt att även om någon ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet.

Förvaltningen stöder även detta förslag.

Kommissionen skriver med utgångspunkt i dessa förslag att ett aktivt skolval behöver kombineras med förslag som gör vårdnadshavarnas reella möjligheter att få sina val tillgodosedda mer likvärdiga än vad som är fallet i dag. Närhetsprincipen omöjliggör enligt kommissionens bedömning för flertalet elever, som inte bor i närheten av en given kommunal skola, att få gå på den skolan om antalet sökanden överstiger antalet platser. Kötid som urvalskriterium för fristående skolor utestänger många elever som kommit till Sverige under senare år och även elever vilkas vårdnadshavare inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse. Ett förslag om aktivt skolval som inte kombineras med åtgärder för att i större utsträckning skapa likvärdiga förutsättningar att få valet

tillgodosett riskerar enligt kommissionens bedömning att få låg legitimitet.

Förvaltningen stöder denna analys.

Kommissionen föreslår även att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolegregation. Kommissionen anser att det bör införas en ny bestämmelse om placering på kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skola överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall generellt ersättas av ett urval som i syfte att främja en allsidig social sammansättning sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras.

Förvaltningen är positiv till förslaget om tillsättande av en utredning i ovan nämnda syfte.

Förvaltningen anser dock att, med tanke på de ganska stora avstånd som av domstolar accepteras som ”nära hemmet” för elever i de högre årskurserna, är det förmodligen inte nödvändigt med någon lagändring i enlighet med kommissionens förslag för att möjliggöra skapande av urvalsregler som motverkar segregation. Förvaltningens bedömning är att det är möjligt att skapa urvalsgrunder som möjliggör detta syfte.

Förvaltningen vill också framhålla att åtgärder som underlättar för vårdnadshavare i socialt utsatta områden att för sina barn välja skolor belägna i socialt gynnade områden riskerar att få negativa konsekvenser för elever på de skolor som är belägna i de socialt utsatta områdena. Av erfarenhet och genom forskning framgår det att det i huvudsak är elever i dessa områden som har relativt välutbildade föräldrar och som själva har stark skolmotivation som utnyttjar möjligheten att välja skolor i ett annat område. Det leder till att skolorna i de utsatta områdena främst tappar denna typ av elever. Det i sin tur kan leda till att samtidigt som segregationen som baseras på boende mildras ökar segregationen i form av utvidgad skillnad mellan skolor med höga och låga resultat. Det

finns därför anledning att söka efter andra åtgärder för minskad segregation än att bara underlätta för elever att få plats på en skola långt från hemmet.

När det gäller urval till fristående skolor skriver kommissionen att huvudregeln liksom i dag ska vara att fristående skolor ska vara öppna för alla. Kommissionen föreslår att kötid inte längre ska kunna användas som urvalskriterium vid fler sökande än platser vid en skolenhet. Kommissionen föreslår också att lottningsordning ska kunna användas som urvalskriterium och att det ska regleras i förordning vilka urvalskriterier som får användas. I beslutet om godkännande ska anges vilka urvalskriterier som huvudmannen ska använda sig av när antalet sökande överstiger antalet platser på en skolenhet.

Förvaltningen stöder kommissionens förslag med tillägget att det finns andra möjliga urvalskriterier än lottningsordning, om denna metod inte anses vara lämplig.

Kommissionen diskuterar kortfattat den stora segregationen i gymnasieskolan utan att ange några förslag om hur den ska kunna motverkas. Kommissionen påminner dock om att den i en annan del av betänkandet har föreslagit att kommunerna ska ha ett ansvar för att främja en allsidig social sammansättning vid skolenheterna.

Förvaltningen bedömer att det, inom ramen för det gymnasiesystem som har skapats i Stockholms län med urval i stort sett helt baserat på elevernas meritvärden från grundskolan, i praktiken är omöjligt att ta ett sådant ansvar.

Kommissionen föreslår att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman. Kommissionen lämnar detta förslag i medvetande om att Skolkostnadsutredningens betänkande som berör denna fråga bereds för närvarande.

Kommissionen bedömer att även frågan om möjligheterna att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas inom ramen för den utredning som ska leda fram till ett förslag om gemensam antagning. Kommissionen menar att en gemensam antagning skapar förutsättningar för att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolbyten får ske. Både ur ett elevperspektiv och ur ett huvudmannaperspektiv är det olyckligt med många skolbyten under pågående läsår enligt kommissionens

bedömning. Kommissionen påpekar att det dock alltid måste finnas möjlighet att byta skola för elever som har särskilda skäl.

Enligt kommissionens mening ska den föreslagna utredningen om ett gemensamt antagningssystem ha som utgångspunkt att skolor med kommunal respektive enskild huvudman ska behandlas på ett sätt som garanterar rättssäkerheten för såväl huvudmän som elever. Därför måste, anser kommissionen, ett eventuellt förslag från utredningen om gemensam antagning innebära att samtliga huvudmän ska omfattas av ett gemensamt antagningssystem. Utredningen bör analysera förutsättningarna för att ersätta dagens decentraliserade system, där det är vanligt att rektorer själva efter delegation bestämmer över antagningen inom ramen för rådande regelverk, med ett system där antagningen sker gemensamt och centraliserat till en nivå ovanför enskilda skolenheter.

Förvaltningen ställer sig bakom kommissionens bedömningar och stöder dess förslag.

11 Läroplansutveckling och utvärderingssystem

Kommissionen föreslår en kontinuerlig utveckling och revidering av läroplanerna. Det skulle enligt kommissionen ge förbättrade förutsättningar för att hålla styrdokumenterna relevanta och användbara och att säkra de är baserade på aktuell vetenskap och beprövad erfarenhet. Justeringen av styrdokumenterna bör ske i en process med stark förankring bland lärare och rektorer.

Förvaltningen stöder detta förslag.

Kommissionen tar upp, med hänvisning bland annat till en utvärdering av Skolverket 2015, att det finns farhågor att det i ökad utsträckning blivit kunskapskraven, vad eleven ska visa, som läggs till grund för lärares planering av undervisningen. Om kunskapskraven görs till mål för undervisningen i stället för de ämnesspecifika förmågor som eleverna ska utveckla, enligt ämnets långsiktiga mål, finns risk för att innehåll, sammanhang och helhet kommer i skymundan och att undervisningen fragmentiseras. Denna risk förstärks enligt kommissionen genom användning av matriser där kunskapskraven delas upp i olika mindre delar. Kommissionen föreslår att det närmare bör undersökas i vilken utsträckning en sådan icke önskvärd utveckling har skett.

Förvaltningen stöder detta förslag.

Kommissionen anser att det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras på viktiga punkter.

Tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas. Det behövs uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter.

Enligt kommissionen behövs mer tillförlitlig resultatinformation om elevernas kunskapsutveckling, på såväl nationell nivå som på huvudmannanivå och skolnivå, än den som ges av betyg och nationella prov. Kommissionen skriver att det är viktigt för den lokala uppföljningen att det finns instrument som ger möjlighet att t.ex. bedöma effekter av undervisning och stödinsatser. Även för ett informerat skolval är det enligt kommissionens bedömning av största betydelse att det finns tillgång till uppgifter om en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling genom s.k. value-added-mått. De kan ge mer rättvisande kvalitetsinformation än betyg och provresultat.

Förvaltningen är i grunden positiv till kommissionens intentioner men vill samtidigt framhålla att det behöver utredas hur sådana mått och mätmetoder som svarar mot intentionerna kan utformas.

12 Ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet

Kommissionen skriver att dess förslag och bedömningar, som redovisats i kapitel 4–11, har utformats så att de tillsammans ska bilda en samlad strategi för svensk skola och utgöra delar i vad kommissionen kallar ett robust skolsystem. Denna skrivning görs med utgångspunkt i att kommissionen på grundval av bland annat OECD:s granskning av det svenska skolsystemet 2015 bedömer att detta idag är fragmentiserat på ett olyckligt sätt.

Delarna i det tänkta robusta skolsystemet utgörs av kommissionens förslag gällande

- *nationella målsättningar* för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet
- ett *stärkt huvudmannaskap* genom statligt stöd och samverkan på regional nivå
- *kompetensförsörjning* omfattande lärarutbildning, professionsprogram, kompetensutveckling samt skolans vetenskapliga bas, forskningsanknytning och praktisk forskning
- förbättring av *förutsättningarna för lärare och rektorer att ägna sig åt sina kärnuppgifter, undervisning och skolledning* genom förenkling och minskning av administrativa uppgifter, bl.a. genom digitaliseringens möjligheter
- *ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering* genom skapande av ett statligt bidrag till huvudmännen utifrån ett index som speglar deras socioekonomiska förutsättningar

- *en god miljö för lärande och utveckling* med förslag om tidig kartläggning av elevers förutsättningar inom framför allt läs- inläring som grund för läsförståelse, med utgångspunkten att genom tidigt specialpedagogiskt stöd förebygga skolsvårigheter
- *aktivt skolval och minskad skolsegregation* genom att skapa förutsättningar för förbättrad likvärdighet, framför allt att minska sambandet mellan elevernas bakgrund och skolresultat
- att statens sanktioner mot kommunala respektive enskilda huvudmän som inte uppfyller kraven så långt som möjligt ska vara likvärdiga

Förvaltningen har kommenterat enskildheterna i ovanstående lista i respektive avsnitt där de behandlas. Förvaltningen bedömer att de olika inslagen som en helhet har förutsättningar att skapa ett mer robust, ett mer effektivt, skolsystem än det nuvarande.

13 Genomförande och ikraftträdande av kommissionens förslag

Kommissionen anser att det är angeläget att de författnings- ändringar som krävs för att möjliggöra förslagen i betänkandet träder i kraft så fort som möjligt och anger detaljerade bedömningar om när förändringarna kan göras.

Förvaltningen har svårt att värdera kommissionens bedömningar, men vill framhålla att även om det finns fördelar med att agera snabbt, är det också mycket viktigt att se till att förändringarna har möjlighet att vinna förankring i utbildningssystemets olika delar. Det kan tala för att förändringarna i åtminstone vissa delar genomförs i något långsammare takt än kommissionen föreslår.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen samt att beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)