

2017-09-08

Ert dnr:
U2017/1967/S

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Bodil Bävner

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Yttrande över Slutbetänkande av 2015 års Skolkommision Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

SKL:s sammanfattade synpunkter – förslag om samråd för tydlig rollfördelning i skolans styrning mellan stat, huvudmän och profession

I inledningen till detta yttrande ges först en översikt av SKL:s synpunkter på Skolkommisionens förslag. Därefter lyfts några av de utmaningar för skolans utveckling som SKL anser inte tas upp eller problematiseras i tillräcklig utsträckning i betänkandet. Förslag på samråd mellan stat, huvudmän och profession lämnas nedan. Syftet är att tydliggöra roller och ge möjlighet till långsiktig planering. En kort beskrivning av vad SKL menar med en kunskapsstyrd skola följer. Efter denna inledning beskrivs skälen för SKL:s ståndpunkter, enligt dispositionen i Skolkommisionens betänkande.

SKL:s synpunkter på Skolkommisionens förslag:

Kapitel 4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

SKL delar Skolkommisionens bedömning av vilka områden de statliga myndigheterna kan stödja huvudmännen, med tillägget om samverkan mellan skolans olika professioner och samverkan med det omgivande samhället. Goda system för uppföljning och utvärdering behöver initieras, där data matas in en gång för att sedan kunna användas för analys på olika nivåer.

SKL anser att det framför allt är det lokala arbetet som behöver utvecklas där analyser av undervisningen och dess effekter är grunden för det lokala utvecklingsarbetet. Myndigheter och huvudmän kan till exempel arbeta i nätverkande utvecklingsprojekt. SKL har tidigare i olika sammanhang föreslagit ett samarbete mellan regeringen och SKL i ett utvecklingsprogram likt *Leda för Resultat Skola*. Detta program beskrivs i de utvecklade avsnitten nedan.

SKL avvisar förslaget om statlig reglering av skolchefen eftersom det motverkar den tydliga rollfördelning och ansvarsutkrävande som krävs för en väl fungerande styrning. Att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna är huvudmannens viktigaste uppgift och måste genomsyra arbetet i alla avseenden. SKL deltar gärna i en fortsatt diskussion om hur likvärdigheten ska stärkas.

Se följande avsnitt nedan för utvecklade ståndpunkter.

- *Statliga myndigheters stöd till huvudmännen ska vara efterfrågestyrt, behovsanpassat, främja den lokala utvecklingen och stärka tydlig rollfördelning och ansvarstagande.*
- *Statlig reglering av skolchefens ansvar minskar tydligheten i rollfördelningen och försvårar styrning och ansvarsutkrävande*
- *Tveksamt om det finns behov av ändrade grunder för statliga åtgärder för rättelse av kommunala huvudmän*

Kapitel 5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

SKL är positiva till flera åtgärder som föreslås för att öka rekryteringen till läraryrket och förenkla ökad behörighet. Rörligheten i läraryrket är generellt låg, det ska vara enkelt att vara lärare såväl hela sitt yrkesliv som delar av det.

SKL är positiva till förstärkta resurser till lärarutbildningen och vill att lärosätena i större utsträckning än idag utvecklar utbildningar med flexibla former. En sådan utveckling sker med fördel i samverkan med huvudmännen.

SKL är positiva till att arbeta för ett attraktivt läraryrke och påminner om att det då behövs en nyanserad bild över yrket, villkoren och hur rörligheten ser ut.

Samtidigt saknas resonemang om i vilken mån det är möjligt att öka rekryteringen tillräckligt med de åtgärder som föreslås eller vad som annars behöver göras.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *Se över befattningsutbildningen för rektorer vad gäller relevans och genomströmning före åtgärder vidtas*
- *System för lärares karriärutveckling - fortsatt dialog behövs*
- *Positivt med investeringar för att få lärare att återvända till yrket men berör sannolikt ett mindre antal*
- *Positivt med förstärkt lärarutbildning*
- *Förslag som påverkar antagning till lärarutbildning enligt tidigare remissvar*
- *Stöd för utveckling av praktiktäna forskning är centralt*
- *Excellent center för lärarutbildning/starka utbildningsmiljöer för vissa ämnen/liknande kan bidra till reell förnyelse överallt*
- *Viktiga förslag om stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov*

Kapitel 6 Lärares och skolledares professionella utveckling

SKL delar Skolkommisionens bedömning gällande behov av ett professionsprogram för lärare och skolledare. Hur ett sådant professionsprogram

utformas och utvecklas behöver staten, huvudmännen och professionen komma överens om, till exempel inom ramen för det samråd som SKL föreslår. SKL delar Skolkommissionens syn att lärare, skolledare, skolhuvudmän och lärarutbildare bör vara delaktiga i ett sådant professionsprogram samt att innehållet på lokal nivå formas efter de lokala behoven och kan utvecklas i enlighet med tillkommande behov, genom berörda intressenters delaktighet och inflytande. Det är dock otydligt hur detta ska genomföras om en myndighet har det övergripande ansvaret.

SKL anser att en arbetsgrupp för att arbeta vidare med förslaget att inrätta en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling bör avvakta remissinstansernas yttranden för att kunna beakta dessa.

SKL delar Skolkommissionens syn på stöd som kan finnas för progression i form av kollegiala lärandeprocesser, akademiska kurser och utvecklingsprojekt. Lärande i arbetet är ett väsentligt inslag för enskilda individers utveckling inom alla yrken.

SKL delar Skolkommissionens bedömning att stärkta kollegiala strukturer behövs, samtidigt som ensamarbete är mest vanligt förekommande.

SKL menar att den enskildes progression inom yrket bör baseras på dokumentation av formella och informella erfarenheter och hur dessa omsätts i en ökad undervisningskicklighet eller övrig yrkessicklighet.

Kompetensutveckling under yrkeslivet fyller tre olika syften: den individuella utvecklingen, verksamhetens utveckling och kårens utveckling. Det är inte tydligt i Skolkommissionens beskrivning hur dessa tre olika aspekter ryms i förslaget och hur det som inte ryms ska tas om hand.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

Professionsprogram för lärar- och skolledare en fråga för stat, huvudmän och profession

Tydlighet och transparens för lärares karriärutveckling en viktig fråga för parterna

Kapitel 7 Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap

SKL anser att lärare och rektors tidsanvändning bör analyseras och diskuteras vidare mellan berörda parter för att utröna vad var och en kan göra för att underlätta lärar- och rektorsuppdraget. Den administrativa bördan som rapporten belyser kommer från såväl stat som huvudmän. En del av den ökade bördan utgörs av sådana arbetsuppgifter som i sig inte åläggs lärare eller skolledare, men som uppkommer som en konsekvens av minskad tillit och egenansvar i systemet med ett ökat kontrollfokus.

SKL anser att ytterligare åtgärder behövs för att ta tillvara digitaliserings möjligheter för förbättrade elevresultat, en mer effektiv verksamhet och en minskad arbetsbörda.

För detta bör det skapas ett nytt Strategiskt samverkansprogram med fokus på skola, utbildning och livslångt lärande.

SKL förespråkar införande av ett ramverk för digitala nationella prov, som ett led i ett nytt uppföljnings- och utvärderingssystem. Den tekniska utvecklingen behöver bättre tas till vara för att stärka fokus på skolans kärnuppgifter.

SKL anser att berörda parter behöver tydliggöra rollfördelningen i den lokala styrningen, så att det är tydligt för rektorer och förskolechefer vilket riktat stöd som finns på huvudmannanivå och vilket stöd som rektorer och förskolechefer beslutar om i den egna organisationen. SKL deltar gärna i diskussioner som tydliggör de arbetsuppgifter som kan åläggas rektorer.

SKL konstaterar att Skolkommisionens ambition att minska den administrativa bördan ändå resulterat i flera förslag som innebär ytterligare administration.

SKL poängterar att det är ett ansvar för såväl stat som huvudman att ge lärare och skolledare möjligheter att fokusera på kärnuppgiften; undervisning och att leda verksamheten.

Kapitel 8 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

SKL är positiva till ett statligt stöd med incitament för samverkan när det gäller gymnasieskolan, med hänsyn till befintliga strukturer och med bibehållen ansvarsfördelning. En principiell utgångspunkt för en fortsatt utredning bör vara att staten inte ska ingripa i de kommunala besluts- och planeringsprocesserna.

SKL delar Skolkommisionens bedömning att undervisningstiden i grundskolan på sikt bör öka. SKL menar dock att en sådan ökning bör ske i samklang med en ökad tillgång på legitimerade och behöriga lärare i de aktuella ämnena. SKL menar även att undervisningen måste kunna ske på en rad olika sätt runt om i landet, utifrån lokala förutsättningar och behov.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *För SKL:s ståndpunkter på förslagen om finansiering som finns i 8.2, se tidigare inlämnat yttrande, i bilaga.*
- *SKL anser inte att ett ökat nationellt ansvar löser utmaningarna för gymnasieskolans dimensionering*
- *Ökad undervisningstid när lärare finns att tillgå*

Kapitel 9 En god miljö för lärande och utveckling

SKL delar Skolkommisionens bedömning vad gäller främjandet av en god miljö för elevers lärande och utveckling. En längre diskussion av de delar som tas upp i

avsnittet finns i SKL:s publikation *Olika är normen – att skapa inkluderande lärmiljöer i skolan*.

SKL välkomnar de förslag som berör kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning och önskar att detta även kommer att gälla fler av de områden som Skolkommissionen behandlar.

SKL delar Skolkommissionens bedömningar gällande vikten av tidigt stöd och en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och räkning, men vill påpeka att implementeringen av en sådan garanti noga bör ta hänsyn till att inte utöka arbetsbördan för professionen. SKL har i tidigare yttrande uttryckt oro över förslag om en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och räkning pekat på att den föreslagna regleringen blir styrande över processer i skolan som professionen själva bör styra över.

SKL konstaterar att stöd för elever bäst beslutas, görs och analyseras så elevnära som möjligt. När det gäller stöd för övergripande analyser bedömer SKL att det blir svårt att skapa insamlingar av tillräckligt god kvalitet utan att eleverna kommer att behöva kategoriseras i för yxiga grupper. Eftersom variationerna inom grupperna kommer att vara så stora, torde det bli svårt att få metodutveckling av tillräckligt hög kvalitet utifrån dessa data,

SKL ställer sig bakom förslaget om att tillsätta en särskild utredare för att konkretisera elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete i skollagen. Vi vill dock slå vakt om att förändringarna inte får innebära att fokus flyttas från att utveckla lösningar utifrån elevernas och skolans behov till att uppfylla skollagens ökade krav, vilket inte alltid speglar de reella behoven.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *Kopplingen mellan studiero, god undervisning, elevens eget ansvar och goda lärmiljöer behöver vara tydlig.*
- *Ytterligare kontroller och administration får inte gå ut över undervisningstid*
- *Kategorisering av elever får inte gå ut över nära insatser och arbete med lärmiljön som helhet*
- *Även med tidigt stöd kommer elevernas behov variera under skoltiden*
- *Fritidshemmens roll viktig för en förstärkt skolstart*
- *Resursskolor på lika villkor mellan kommuner och fristående huvudmän*
- *Ökad utbildning och nätbaserade lösningar delar av en stärkt och mer tillgänglig elevhälsa*

Kapitel 10 Aktivt skolval och minskad skolsegregation

SKL anser att det behövs en samordning av politiken för fler områden, till exempel integrationsområdet, såväl lokalt som nationellt, för att motverka segregation. En samsyn för att hitta skolans roll för att möta segregationen behövs.

SKL anser att i den mån kommunerna ska få utökat ansvar för att verka för en allsidig social elevsammansättning på skolor behövs fler verktyg än idag för att åstadkomma detta. Hur sådana verktyg ska utformas för att nå de önskade effekterna utan att skapa nya oönskade konsekvenser behöver analyseras ytterligare innan beslut fattas.

SKL anser att aktivt skolval liksom idag ska finnas som möjlighet för de kommuner som väljer att använda sig av detta.

SKL konstaterar att Skolkommissionen uppehåller sig mycket vid situationen för översökta skolor. SKL vill bredda analysen till att även omfatta elever som är kvar vid de skolor som andra elever söker sig ifrån. I vissa fall är till exempel en sjunkande kvalitet snarare en effekt av att elever söker sig från skolan än att de söker sig från skolan för att undervisningen håller låg kvalitet.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *Aktivt skolval frivilligt för kommunerna*
- *SKL tillstyrker att kommuner ska kunna frånga närhetsprincipen.*
- *SKL avstår i dagsläget från att ta ställning till lottning och menar att vilka verktyg som ska kunna användas bör utredas vidare*
- *SKL tillstyrker att reglera urvalskriterier vid fristående skolor i förordning*
- *SKL har inga invändningar mot att ytterligare utreda gemensam antagning och tillstyrker en utredning om begränsning av antalet tillfällen för skolval*

Kapitel 11 Läroplansutveckling och utvärderingssystem

SKL ställer sig positiv till de förslag som lämnas avseende läroplaners utveckling, även om innehåll och form av läroplaner och kursplaner får anmärkningsvärt lite utrymme.

SKL efterfrågar ett helhetsgrepp om förslagen som rör skolans uppföljning såväl i Skolkommissionens betänkande som i utredningen om nationella prov. Det behövs samsyn och tydlighet om vilken uppföljning som ska ske på nationell- huvudmanna- respektive skolnivå. Data ska kunna användas på flera nivåer. Huvuddelen av analyser ska ske skolnära och data som samlas in nationellt ska ha ett tydligt mervärde. SKL anser inte att elevers behov av stöd och åtgärder ska samlas in nationellt utan åtgärder bör göras elevnära. Det är av stor vikt att det går att lita på betyg och omdömen, inte minst med tanke på den omfattande tid som läggs på dessa.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *Kontinuerlig läroplansutveckling bra men otillräckligt förslag*
- *Den konkreta användningen av läroplansmål och kunskapskrav behöver förtydligas*
- *Nationell insamling av elevers behov av stöd försvårar fokus på lärmiljöernas betydelse*
- *Ett nationellt uppföljningssystem brådskar*

Kapitel 12, 13, 14 Nationella målsättningar, ikraftträdande och konsekvensanalys

SKL anser att den planerade tiden för genomförande för kort för flera av förslagen och att det återstår analysarbete av såväl finansiering, innehåll och konsekvensanalyser. Tiden för genomförande som föreslås för till exempel ett nytt riktat statsbidrag och arbetsgrupp för att ta fram ett professionsprogram bör exempelvis förlängas.

Skolkommissionen menar att det är angeläget att författningsförslagen träder i kraft så fort som möjligt. **SKL anser** att det är angeläget att undvika oväntade och oönskade konsekvenser som en kort tidsplanering riskerar att ge. Att reformer genomförs genomtänkt, i god ordning och utvärderingsbart är viktigare än att de genomförs skyndsamt.

Se följande avsnitt för utvecklade ståndpunkter.

- *Nationella målsättningar bör förankras i nationella data*
- *Väl genomförda reformer viktigare än snabbt genomförande för att undvika negativa och oväntade konsekvenser*
- *Otillräckliga konsekvensanalyser*
- *SKL återkommer om ekonomiska konsekvenser när konkreta förslag presenteras av regeringen.*
- *Oproportionerliga ingrepp i det kommunala självstyret*
- *Förslagen lagreglerar sådant som idag är – och bör fortsätta var – ett ansvar för arbetsmarknadens parter*
- *Konsekvenser för övriga skolväsendet måste ingå i beslutsunderlaget*
- *Konsekvenser för lärares, rektors och övrig skolpersonals administrativa börda ej utrett*

En god dialog mellan Utbildningsdepartementet och SKL är grundläggande för att de reformer som regeringen vill genomföra ska ge avsedda effekter i kommuner och skolor. Skolkommissionen tillsattes med ansatsen att hitta samsyn om problem, utmaningar och åtgärder. SKL konstaterar att det för många delar finns en samsyn mellan Skolkommissionens ledamöter och deras organisationer och SKL vad gäller

skolans utmaningar. För att nå resultat behövs en politik som tar ett helhetsgrepp på det offentliga skolväsendet och en tydlig samverkan med andra politikområden. En sådan helhetssyn och möjligheten till långsiktiga spelregler vill SKL nå genom en förstärkt samverkan mellan stat och kommun på skolområdet.

Det behöver finnas en tydligare uttalad rollfördelning mellan stat, huvudmän och professionen för att framtida reformer ska landa bättre än de har gjort det senaste decenniet. Oavsett vilken regering som styr behövs såväl långsiktighet som tydlighet i olika aktörers ansvar. Befogenheter och ansvar måste följas åt. Det måste finnas möjligheter till långsiktig och strategisk planering på alla nivåer. Tilliten till skolans professioner behöver stärkas och detaljstyrningen minska. SKL föreslår att Skolkommisionens betänkande ska utgöra startskottet för ett starkare samråd mellan staten, kommunerna och professionen i den fortsatta styrningen av svensk skola.

Frågor som behöver diskuteras mer

Stora behov av nya lokaler och ökad rekrytering framöver

SKL saknar resonemang om de kommande stora utbyggnadsbehoven av skollokaler och hur vi egentligen kan klara kompetensförsörjningen. SKL bedömer att åtgärder för att öka intresset för läraryrket inte är tillräckliga utan att även förändringar av organisation kommer att behövas. Vi behöver samsyn i dessa övergripande frågor som kommer att påverka skolans utveckling för en lång tid framöver.

Stora barnkullar, nyanlända elever och pensionsavgångar innebär stora rekryteringsbehov. Dessutom måste kommunerna bygga minst 350 skolor och 600 förskolor de kommande åren. Samtidigt med utbyggnaden finns utmaningar som följer av högre ambitioner, digitalisering och globalisering. Det kommer att kräva omfattande åtaganden och påverka hela Sverige.

SKL anser att de kommande årens utbyggnadsbehov inte tillräckligt behandlas i betänkandet. Det finns bra förslag för att stärka kompetensförsörjningen och renodla lärares arbetsuppgifter, medan andra förslag ger motsatt verkan.

Många vägar behöver prövas för att klara rekryteringsutmaningen

För att klara rekryteringsutmaningen behövs åtgärder både för att få fler utbildade lärare och för att hitta nya sätt att arbeta i skolan. Här lyfter vi några exempel på frågeställningar som behöver diskuteras:

- SKL saknar resonemang om i hur stor utsträckning utbyggnad och nya reformer kan mötas av fler lärare. Redan idag utbildas stora volymer lärare, men rekryteringsbehoven kommer inte att kunna mötas av fler som genomgår lärarutbildning. Många önskemål kräver allt fler lärare; mindre arbetsbörda,

mindre klasser, högre lön, ökad lärartäthet, mer kompetensutveckling, stärkta analyser av undervisningen, mer forskningsrelaterat arbete, utökad elevhälsa etc. samtidigt. De flesta yrkeskategorier i skolan är större idag än tidigare, ändå behövs fler. Då behövs nya strategier för att möta kompetensförsörjningen.

- SKL saknar resonemang om andra yrkesgrupper i skolan än lärare och skolledarer. För att möjliggöra kommande års utbyggnad behövs en helhetssyn för alla som arbetar i skolan, så att kompetens används på bästa sätt. Vilka ytterligare kompetenser som behövs för att renodla lärares arbetsuppgifter varierar mellan skolor och kommuner. Det finns heller ingen konsensus mellan lärare vad gäller vilka arbetsuppgifter de vill bli avlastade i, t.ex. när det gäller mentorskap och föräldrakontakter skiljer sig bilden åt mellan lärare och skolor.
- SKL saknar resonemang om nya sätt att arbeta. Såväl läroplaner, timplaner, läsårsregler, stöd av ny teknik och olika organisatoriska frågor behöver diskuteras i ljuset av det antal lärare och andra yrkesgrupper som kan finnas tillgängligt. Hur skolan organiseras framöver kommer att påverka såväl lärarrollen som lärarutbildarna.
- Såväl lärarutbildningen som kompetensutveckling behöver utvecklas för att bättre klara och möta framtida kunskaps- och kompetensbehov i samhället. Det behövs nya arbetssätt i svensk skola, inte minst måste ny teknik ses som en nödvändighet för förbättrad undervisning och för att klara kompetensförsörjningen.

Skolväsendets olika delar måste hänga ihop

- SKL saknar resonemang om fritidshemmets roll i vår framtida skola. Det behövs en helhetssyn på eleverna så att den potential som fritidshemmets verksamhet utgör kan tas tillvara i att de ger eleverna en förstärkt skolstart.
- SKL saknar resonemang om en helhetssyn på skolväsendet som sådant. Till exempel vikten av förskolan och förskoleklassen och hur dessa skolformer kan bidra till en positiv skolutveckling totalt.
- SKL vill även bredda diskussionen om övergångar och utöver behovet av dokumentation lyfta vikten av samverkan för att stärka övergångar, även de dagliga övergångarna mellan förskoleklass/grundskola och fritidshem.

Stark demokrati en av decentraliseringens fördelar

- Skolan kan göra mycket men inte allt. Den kommunala skolan har nära till samarbete med socialtjänst, näringsliv samt kultur- och fritidsverksamhet. Det är enklare för medborgarna att vända sig till sin kommun än till en myndighet

långt borta. Ansvariga kan enklare ställas till svars. Det är en fråga om inflytande och demokrati.

- Den lokala politiken är både en viktig del i den svenska demokratin i sin egen rätt och en grund för den nationella politiska nivån. Skolans utveckling stärks om man kan dra nytta av kunskaper som finns lokalt. De farhågor som Skolkommisionen diskuterar om den lokala nivån möts bäst genom att stärka de kommunala huvudmännen, inte genom att frånta dem befogenheter, med bibehållet ansvar.

Det behövs ett samråd för skolans utmaningar mellan stat, huvudmän och professionen

SKL anser att det är av största vikt att stat, huvudmän och profession samverkar nära när det gäller en långsiktig och strategisk utveckling för skolan. Det behövs ett samråd som ger en tydlig rollfördelning där ansvar och befogenheter hänger ihop för att:

- Möta behovet av nya förskolor och skolor. Staten måste säkerställa att kommunerna har resurser och regelverk som möjliggör en effektiv lokalförsörjning.
- Möta rekryteringsbehovet när barn och elever blir fler i alla åldrar samtidigt som många lärare kommer att nå pensionsålder.
- Skapa långsiktigt hållbara förutsättningar via regelverk och finansiering.

För att åstadkomma detta behövs förstärkt samverkan mellan de aktörer som har ansvar för verksamhetens drift och utveckling. I en skola som står på vetenskaplig grund bör sådan samverkan ske genom ett ökat inslag av kunskapsstyrning.

Grunden måste utgöras av väl förankrade reformer, tät dialog och en tydlig rollfördelning där kunskap och mandat hänger ihop på alla nivåer

Liksom ansvar och mandat måste hänga ihop ska krav och förutsättningar göra det. Svåra frågor för fortsatt diskussion är: Vad ska prioriteras? Hur organisera för fortsatt utbyggnad? Hur ska en organisation som matchar den kompetens som finns tillgänglig se ut? SKL anser att stat och huvudmän behöver ta gemensamt ansvar för skolans förutsättningar, finansiering och styrning, så att utbyggnad och utveckling kan ske så att likvärdigheten och kvaliteten stärks.

Om en kunskapsstyrd skola – kunskapsunderlag, mätsystem och stöd till förbättring

Det samråd som behövs fungerar väl med stärkt styrning i form av kunskapsstyrning. Det handlar om att genom styr-, lednings- och stödåtgärder bidra till att bästa tillgängliga kunskap används i mötet med barn och elever. Det finns tre

huvudkomponenter i en sådan kunskapsstyrning: kunskapsunderlag, mätsystem och stöd till förbättring. Dessa appliceras på alla nivåer.

Tydlighet, rollfördelning, samverkan, tillit, likvärdighet och att göra olika utifrån de egna behoven och förutsättningarna är centrala begrepp i en sådan modell. Det behöver vara tydligt vad de olika aktörerna ska göra; staten, kommunerna, rektorn och lärarna. Att stärka professionen, att kunna agera inom sitt mandat och att lita på de professionella bedömningarna är ledord.

Kommunerna har flera roller i skolsystemet. Som finansiär för all förskole- och skolverksamhet har kommunen det övergripande ansvaret för att ge förutsättningarna för skolans verksamhet. Som huvudman för kommunens förskolor och skolor har kommunen ansvar för elevernas resultat. En väsentlig del av huvudmannskapet är att vara en attraktiv och utvecklande arbetsgivare för all personal.

Kommunen är också samlat ansvarig för kommunens invånares, såväl i som utanför skolan. När jämlikhet lyfts som en av skolans viktigaste framtidsfrågor behöver man koppla ihop utbildningsfrågorna med frågor som rör bostadspolitik, socialpolitik, integrationspolitik, välmående och jämlik hälsa, osv.

En viktig aspekt i en kunskapsstyrd skola är att formulera och prioritera mål. Svensk skolas ambitionsnivå och avgränsningar är centrala frågor för de förbättringar som måste genomföras.

Genom hela systemet måste uppdrag och förutsättningar följas åt, på samma sätt som ansvar och mandat. Ska man ta ansvar för något måste man ha makt att fatta de beslut som behövs. Det gäller alla nivåer i systemet, där varje beslutsnivå behöver se till att det finns rätt förutsättningar för uppdraget avseende nivån under.

Skälen för SKL:s bedömning

Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan (kapitel 4)

Statens detaljstyrning av skolan med över 60 riktade statsbidrag och ett ständigt flöde av nya och justerade reformer hämmar det lokala utvecklingsarbetet. SKL delar Skolkommissionen syn att det krävs långsiktiga och stabila förutsättningar för drift och utveckling av förskola och skola. Genom samverkan av relevanta aktörer kan starka utvecklingsmiljöer skapas. I utvecklingsmiljöerna kan en samverkan mellan huvudmän, lärosäten, statliga myndigheter, professionen och avnämare skapa goda förutsättningar för långsiktig, strukturerad och livskraftig lokal utveckling.

Skolkommissionen beskriver i sina förslag hur myndigheterna ska arbeta så att stöd till huvudmännen finns på relevanta områden och når ut i hela landet. De föreslår även att myndigheterna ska stödja former för samverkan mellan olika intressenter och mellan olika huvudmän. SKL anser att ett det inte ska betyda att staten ska styra vad som behöver utvecklas hos en enskild huvudman eller hur en sådan utveckling ska gå till. Staten behöver visa tillit till skolans profession att organisera och leda sina skolor och undervisningen. För att det statliga stödet ska träffa rätt behöver det styras av vad skolor och huvudmän efterfrågar. Det behöver också vara långsiktigt och flexibelt samt bygga på såväl forskning som beprövad erfarenhet.

Ett robust system som stärker en kunskapsstyrd skola behöver bygga på en kombination av efterfrågan från lokal nivå och ett nationellt ansvar för den övergripande riktningen, infrastruktur och nationella målsättningar. I alla delar behöver sedan ansvar och mandat följas åt och det professionella ansvaret på alla nivåer tydliggöras. På flera håll har en ”kontrollkultur” med onödigt stor administration utvecklats. Myndigheternas kontrollsystem behöver främja fokus på elevernas måluppfyllelse. Den dokumentation som görs ska stödja elevernas måluppfyllelsen, i annat fall bör dokumentationskravet ifrågasättas och andra former undersökas. Lokala initiativ och förändringskraft ska kunna tas till vara samtidigt som det finns ett eget ansvarstagande för det som var och en har mandat över. Det leder till ett ansvarsutkrävande på rätt nivå.

I ett sådant system är tydlighet, transparens och samverkan grundläggande. Skolkommissionen har haft som uppdrag att tydliggöra rollfördelningen i styrningen av den svenska skolan, som bland annat OECD visade på i sin rapport. Även Statskontoret har pekat på att den statliga styrningen inom skolväsendet är omfattande, och att styrningen har blivit alltmer detaljerad.¹ En del förslag går dock snarast i motsatt riktning och riskerar att ytterligare försvåra ett ansvarstagande av det som

¹ Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommuner*

enligt regelverket är en aktörs mandat. Ett exempel på detta är förslaget att skolchefens ansvar att agera huvudman ska regleras i lag.

SKL:s ställningstagande

Statliga myndigheters stöd till huvudmännen ska vara efterfrågestyrt, behovsanpassat, främja den lokala utvecklingen och stärka tydlig rollfördelning och ansvarstagande

Det är intressant att Skolkommissionen lyfter fram att det saknas stöd för att tillsyn och granskning leder till förbättrade resultat, med tanke på hur detta varit en bärande punkt för det senaste årtiondets skolreformer. Det bör därmed vara en påminnelse om att nya reformer bör göras genomtänkta, utvärderingsbart och genom att i större utsträckning än hittills pröva sig fram. Det är positivt att de nu funderar över i vilken mån ett striktare regelverk och kontroll främjar elevernas måluppfyllelse. Det vore önskvärt att flera av de senaste årens reformer kan granskas ur samma perspektiv.

När en regional struktur diskuteras behöver man dra nytta av erfarenheterna av de som har arbetat på liknande sätt, till exempel SPSM:s resultatdialoger. De dialoger som föreslås bör vara utifrån såväl nationella målsättningar som lokala förutsättningar och behov. I vilken mån en myndighet behöver vara regionalt placerad för att åstadkomma sådana dialoger, eller om lokal kompetens även kan nås genom centralt placerade myndigheter bör pågående utredning studera. Det kan vara mer effektivt med centrala resurser som kan styras flexibelt till de delar av landet som för tillfället behöver stöd snarare än att skapa en regional organisation. I det kommande arbetet med myndighetsöversynen är det väsentligt att ta till vara de slutsatser som framkommit i Statskontorets granskningar.²

Skolkommissionen anger att allt för många huvudmän brister i det systematiska kvalitetsarbetet, framför allt i analysförmåga och att koppla åtgärder som kan förväntas förbättra de problem man identifierar. Man föreslår att statliga myndigheter (bland annat genom en regional närvaro) ska få ett tydligare uppdrag att stödja huvudmännen i detta arbete. SKL anser att om sådant stöd utgår från huvudmännens egna behov är det bra. Det ska vara efterfrågestyrt och utifrån verksamhetens behov, men inte vara styrande.

Myndigheternas möjligheter att stödja huvudmännen genom att fånga upp styrkor och utvecklingsbehov liknar den ansats som SKL har i programmet *SKL:s Skolanalys* och Skolverket har i *Samverkan för bästa skola*. Det är en bra ansats. Man behöver utgå från lokala behov och samtidigt se till de nationella målsättningarna. Myndigheterna

² Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens skolverk*; (2017) *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*

behöver arbeta utifrån en tydlig roll- och ansvarsfördelning som är nödvändig för ett fungerande huvudmannaskap.³

Exempel på utvecklingsområden där Skolkommisionen anger att bättre analys behövs och att det är sådant som myndigheter kan stödja skolhuvudmän med:

- elevgruppers kunskapsutveckling i olika ämnen,
- resursfördelningssystemet,
- trygghet och studiero,
- lärare och rektorers kompetensutvecklingsbehov
- den inre organisationens ändamålsenlighet,
- hur lärarresurser bäst fördelas och
- stöd för nyanlända.

Myndigheten kan ge kunskaper om enkla och ändamålsenliga system för uppföljning och analys, självvärdering och samarbetet mellan huvudman, rektor och lärare utvecklas. **SKL anser** även att samverkan mellan skolans olika professioner och de som arbetar utanför skolan behöver utvecklas.

SKL anser att med detta tillägg är det väl valda områden. Det behövs data som kan användas lokalt för att se vilka som är de mest angelägna utvecklingsområdena för de enskilda förskolorna och skolorna, och huvudmännen behöver på många håll stöd för att såväl se vilka data som ska användas som hur djupare analyser ska gå till. Det behövs en samsyn om vilken uppföljning som ska ske på olika nivåer, nationellt, huvudmanna- och skolnivå. Det är ett av de områden som bör ingå i det samråd som SKL föreslår inledningsvis. På lokal nivå är övergripande data som betyg och nationella prov inte tillräckligt för det lokala arbetet, utan progressionen behöver kunna följas i kortare cykler, och på individ- och klassrumsnivå, så att man ser om det förbättringsarbete som genomförs leder rätt. Det behövs även data som gör det möjligt att lätt följa en elev över tid.

SKL anser att det är det lokala arbetet som behöver utvecklas där analyser av undervisningen och dess effekter är grunden för det lokala utvecklingsarbetet. En grundsten är även att skapa ett långsiktigt utvecklingsarbete så att förändringar hinner ske. Här kan myndigheterna vara ett stöd men även olika nätverk, som är arbetssättet inom SKL:s utvecklingsprogram *Leda för Resultat Skola*, där utgångspunkterna stämmer väl överens med det arbetssätt som beskrivs.

Detta avsnitt anknyter till de nationella målsättningar som föreslås. Eftersom dessa enbart mäts utifrån PISA, TIMSS och PIRLS tydliggör de avsaknaden av ett fullgott system för att bedöma måluppfyllelsen. Eftersom dessa studier inte genomförs i hela

³ Se slutsatser från till exempel Jarl, Blossing, Andersson (2017) *Att organisera för skolframgång – strategier för en likvärdig skola; Rekommendationer och erfarenheter från Huvudmännens expertråd för skolutveckling* (2016); SKL (2009) *Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner*

landet och resultaten därmed inte är nedbrytbara på kommunnivå, kan dessa resultat inte användas av huvudmännen. De genomförs även för sällan för att täcka uppföljningsbehoven. Detta gör att andra mätpunkter behövs. För de äldre åldrarna är det inte heller tydligt varför Skolkommissionen inte föreslår att betygssystemet ska förstärkas snarare än att skapa ett ytterligare system för uppföljning. Inte minst med tanke på de stora resurser som betygssystemet tar i anspråk behöver det kunna ge tillförlitliga bedömningar av elevernas kunskaper. SKL återkommer i kapitlet om uppföljning till behovet av att de internationella undersökningarna kan brytas ned för att studera utvecklingen över tid hos alla huvudmän. Om varje huvudman ska ha möjlighet att ta eget ansvar behövs jämförelser som hänger ihop med de som kan tas fram lokalt. Det behövs en samsyn kring vilken uppföljning som ska ske på olika nivåer – nationell, huvudmanna- och skolnivå

Den regionala struktur som eventuellt skapas för de statliga myndigheterna bör ske i samklang med att det regionalt skapas starka och uthålliga miljöer för kompetensförsörjning, liksom skolutveckling med inriktning mot kvalitet i undervisningen och likvärdighet. Det är dock viktigt att myndigheter inte kommer att fungera som filter mellan huvudmän och lärosäten utan snarare kunna agera katalysator i de fall en tillräcklig samverkan inte finns. I det vidare arbetet bör man dra nytta av de erfarenheter av regional samverkan som finns på olika håll i landet, såsom Pedagogiskt Utvecklingscentrum Dalarna⁴, Region Skåne m.fl. I sammanhanget påminner SKL om Lars Haikolas slutsatser. Han menar att en förstärkt regional samverkan behövs för dimensionering av bland annat lärarutbildningarna.⁵ SKL konstaterar, i sitt remissvar till Haikolas utredning, att dimensioneringen av bland annat lärarutbildningarna inte fungerar tillfredställande. SKL pekade på att staten behöver ta ett tydligt ansvar för att lärosäten i Sverige erbjuder utbildningsplatser och innehåll i utbildningar efter de behov som finns på arbetsmarknaden, regionalt och nationellt.⁶

SKL instämmer i Skolkommissionens bedömningar att en framgångsfaktor i kompetensutvecklingsinsatser är att de är starkt förankrade i lokala behov och de goda erfarenheter som finns av kommunförlagda kurser. Möjligheten att anpassa kursen till de lokala förhållandena och att kunna påverka planeringen av kursen ansågs som viktig av många huvudmän.

⁴ PUD är en samverkansorganisation för utbildningsområdet med Högskolan i Dalarna och 30 huvudmän.

⁵ Regeringskansliet (2015) Högre utbildning under 20 år, SOU 2015:70

⁶ SKL (2015) Yttrande över SOU 2015:70

Statlig reglering av skolchefens ansvar minskar tydligheten i rollfördelningen och försvårar styrning och ansvarsutkrävande

Efter den genomlysning av svensk skola som OECD presenterade 2015⁷, fick Skolkommissionen i uppdrag att bland annat tydliggöra rollfördelningen mellan olika beslutsnivåer för skolans styrning. Flera av förslagen som lämnas i slutbetänkandet går dock på tvärs med OECD:s rekommendationer och bidrar istället till en mer otydlig rollfördelning. Förslaget om att reglera skolchefens uppdrag är ett av dessa förslag, som istället för att öka tydligheten om vem som har ansvaret som skolhuvudman introducera en till formellt reglerad nivå för ansvarstagande. De oklarheter som skapas gäller till exempel vem som är ansvarig för att målen och skolans styrdokument nås utifrån regelverkets förutsättningar. SKL ser stora problem med att en enskild tjänsteman i form av en utpekad funktion i linjeorganisationen kan uppfattas ta över huvudmannansansvaret utan att vare sig vara huvudman eller ha möjlighet att ta det fulla ansvaret. En viktig del i styrningen av de allmänna resurserna är möjligheten till ansvarsutkrävande. Idag är det de folkvalda politikerna i kommunen som bär ansvaret för kommunernas skolor. Det kommer snarare att leda till ökad otydlighet för beslut och ansvarsutkrävande när oenighet råder mellan de valda politikernas roll och skolchefen.

För att driva och utveckla en skola av hög kvalitet är en av de viktigaste frågorna att ansvar och mandat måste hänga ihop, som problematiseras ovan. Ett annat problem är att Skolkommissionen särskiljer ”det statliga uppdraget” för skolans som något annat än kommunens. Huvudmannens uppdrag är att skolan ska nå de mål som åläggs i de statliga styrdokumenterna. Tillsammans med andra regleringar som finns för huvudmannens övriga åtaganden och verksamheter.

SKL avvisar därför förslaget om statlig reglering av skolchefens ansvar, så som det är utformat. Det skapar en påtaglig otydlighet i organisationen och drar isär ansvar och befogenheter vilket är djupt olyckligt. Det finns ingen motsvarande reglering av chefsansvar i andra kommunala sektorer och SKL anser att det saknas skäl att införa det på just skolans område. Snarare vill SKL se en utveckling mot mindre detaljstyrning. Att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna är huvudmannens viktigaste uppgift och måste genomsyra arbetet i alla avseenden. SKL deltar gärna i en fortsatt diskussion om hur likvärdigheten ska stärkas.

Tveksamt om det finns behov av ändrade grunder för statliga åtgärder för rättelse av kommunala huvudmän

SKL har i grunden inga invändningar mot förslaget att justera skollagens bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala huvudmän, så att

⁷ Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective (2015)

sådana ska kunna aktualiseras i motsvarande situationer som när fristående huvudmän kan få sitt godkännande återkallat. Principen om lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän är viktig, även när det gäller möjligheten till sanktioner vid allvarliga brister.

Samtidigt ställer vi oss tveksamma till om det finns något faktiskt behov av justeringen. Såvitt SKL känner till har den möjlighet som finns idag för Skolinspektionen att vidta åtgärder för rättelse aldrig använts. I det avseendet kan den föreslagna justeringen ses som överflödigt.

Kompetensförsörjning till skolväsendet (kapitel 5)

Trenden är att antalet elever blir allt fler, många nya skolor behöver byggas samtidigt som ökade ambitioner ställer krav på fler medarbetare i förskola, fritidshem och de olika skolformerna. Antalet barn ökar i samtliga skolformer och stadier samtidigt. För att minska sjuktalen behöver arbetsbelastningen på flera håll minska. Därutöver kommer nya förslag, även i Skolkommisionens betänkande, som ställer ytterligare krav på behöriga lärare och andra medarbetare i skolan.

Som SKL noterade inledningsvis är skolans rekryteringsbehov stort de närmaste åren och många åtgärder behövs för att klara kompetensförsörjningen av såväl lärare som andra yrkesgrupper. Enligt Skolkommisionen skulle ytterligare 8 000 personer behöva påbörja lärarutbildningen varje år för att täcka behoven, om inga andra åtgärder genomförs. Och det utifrån redan höga volymer. Idag är lärarutbildningen med sina cirka 15 000 nybörjare årligen störst bland högskolans yrkesprogram, och ändå täcks inte behoven. Det beror bland annat på för låg genomströmning, ett problem som lärarutbildningarna har haft under lång tid och som man delar med andra inriktningar i högre utbildning. Ibland talas det om att läraryrket inte är attraktivt. Mätt i antal sökande är det ett av de mer attraktiva yrkena. Men eftersom det är så stora volymer blir söktrycket lägre än för en del andra utbildningar. En önskan om fem sökande per plats – som ibland sägs i debatten – skulle betyda att samtliga i en årskull skulle söka till lärarutbildningar. Att det är ett så stort yrke visar att det inte är realistiskt att samtidigt sträva efter många lärare (stor utbyggnad), ökat söktryck och högre antagningskrav. Eftersom det är så stora volymer som behövs behöver man på många håll skapa en organisation för färre förväntade lärare, ha olika krav för olika lärargrupper eller skapa rimliga förväntningar på söktryck etc. Fler vägar till läraryrket, ökad flexibilitet samt öka genomströmningen i utbildningen är viktiga sätt att öka antalet lärare. Nya vägar till läraryrket får dock inte leda till minskad kompetensnivå hos lärarna, vilket skulle påverka undervisningen och kvaliteten i skolan negativt.

Det behövs särskilda åtgärder för att stärka lärarutbildningen som försvåras av den stora detaljstyrningen av lärarutbildningen jämfört med andra högre utbildningar (till exempel ser man att utbildningar som hålls samman har högre genomströmning, men vissa ämneslärarutbildningar har svårt att förläggas så med dagens regelverk). Det finns även åtgärder som kan göras inom högre utbildning generellt som kan stödja en ökad genomströmning även i lärarutbildningen.

Som Skolkommisionen anser behövs en rad åtgärder på olika områden. SKL bedömer dock Skolkommisionens förslag som otillräckliga. Se förslaget inledningsvis om ett samråd för långsiktig rollfördelning och utveckling.

Ett sådant samråd bör innehålla dimensionering av utbildningsplatser utifrån skolverksamhetens behov (där en ny utbildning för lärare i årskurs 7-9 är skriande akut), åtgärder för att öka genomströmningen i lärarutbildningen, fler vägar in i

läraryrket, stärkta möjligheter till kompetensutveckling och forskningssamverkan och även åtgärder som handlar om hur arbetet i skolan organiseras, fler yrkesgrupper kan involveras, arbetsuppgifter som inte stödjer måluppfyllelse kan tas bort, minska sjuktalen, höja den reella pensionsåldern, förstärka den kollegiala samverkan och en rad områden som delvis finns med i de strategier för kompetensförsörjning som SKL tagit fram för medlemmarna tillsammans med åtgärder som behöver göras inom statens område. Det är viktigt att se på hela kedjan – hur få tillräckligt många som kommer in i läraryrket och förenkla detta samt rörligheten under ett yrkesliv.

SKL ser positivt på flera av Skolkommissionens konkreta förslag och menar att de behöver genomföras, men att det även behövs andra åtgärder och starkare samverkan. Nedan anges synpunkter på de olika förslagen, som kan bli en del i ett framtida samråd för att säkra utbyggnad och utveckling av skolväsendet.

SKL:s ställningstagande

Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare

SKL är positiva till de förslag som presenteras för att förenkla ökad behörighet. Ytterligare åtgärder kan behövas, och här finns inspiration att hämta hos Huvudmännens expertråd för skolutveckling⁸, som lämnade rekommendationer som ritas till staten, huvudmännen, rektorer och lärare. De ger även en mängd exempel och referenser där man har lyckats. Expertrådet rekommenderar bland annat att regeringen öppnar för fler vägar in i yrket, vilket även SKL står bakom. Till exempel bör distansutbildning och nätbaserad undervisning byggas ut för att fler ska kunna uppnå behörighet där det råder stor lärarbrist.

SKL anser att det ska vara naturligt att återkomma till yrket även om man tidigare har lämnat det och även att introduceras i yrket under senare delen av ett yrkesliv. Skolan bör vara en arbetsplats där många olika medarbetares kunskaper och erfarenheter tas tillvara och möts. Det behövs olika insatser för att stötta de som återvänder, eller börjar som lärare sent i yrkeslivet. Frågan är dock hur stort antal av de nya lärarna som behövs kan rekryteras på detta sätt? Många andra åtgärder behövs samtidigt, vilket blir en del i det samråd som SKL inledningsvis pekade på behovet av.

SKL anser att svenska lärosäten behöver bli bättre på att utveckla flexibla utbildningar inom alla sektorer, något som Skolkommissionen berör, men inte i tillräcklig utsträckning lämnar nya förslag för. I en gemensam strategi som SKL föreslår är detta ett väsentligt inslag, hur satsningar på mer flexibelt förlagda utbildningar kan stärka såväl grundutbildning som kompetensutvecklingsinsatser (både genom ökad användning av digitala lösningar men även genom ökad flexibilitet). En möjlighet kan vara de webbutbildningar som tagits fram för att få

⁸ Rekommendationer och slutsatser från Huvudmännens expertråd för skolutveckling (2016)

lärare/förskollärare att återvända till sina yrken användas som modell för att utforma nationella webbutbildningar? Kanske kan UKÄ:s nya kvalitetssäkringssystem kunna stimulera utvecklingen?

I sammanhanget påminner SKL om risken att UKÄ:s nya kvalitetssäkringsmodell är problematisk avseende hur de ska kunna rekrytera experter/granskare från kommunal praktik (eller för den delen, akademiker som inte är jäviga).

Att anordna fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma är ett område där lärosätenas kompetens behöver öka, vilket bland annat noterades i en rapport från Riksrevisionen 2016.⁹

Se över befattningsutbildning för rektorer vad gäller relevans och genomströmning innan åtgärder vidtas

I betänkandet konstateras att endast 65 procent slutför den obligatoriska befattningsutbildningen inom utsatt tid. Bland annat anges att rektorerna får för liten tid avsatt för utbildningen och att det är angeläget att huvudmännen värnar den tid rektorer behöver för att tillgodogöra sig befattningsutbildningen. Utvärderingar visar att rektorer har svårigheter att kombinera utbildningen med skolans ordinarie verksamhet.

Som ny rektor är det viktigt för såväl den egna utvecklingen som för verksamheten att rektorerna i stor utsträckning deltar i det ordinarie arbetet på skolan. Istället för att ställa högre krav på tid som ska avsättas för deltagande i utbildning utanför skolan behöver man även se vad som är det som på lång sikt stärker och utvecklar rektorer och verksamhet bäst, och utifrån en sådan avvägning strukturera om utbildningen. SKL är inte övertygade om att mer tid för en rektorsutbildningen med högskolepoäng som grund, som den ser ut idag, är det som bäst stärker nya rektorer och den verksamhet de ska leda.

Utöver befattningsutbildningen behöver dessutom utbildning och aktiviteter inom huvudmannens ram, både enskilt och med kollegor, för att gå goda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Det finns många uppdrag, från både huvudmän och stat, som tar av rektorernas tid. I kommentarerna till kapitel 7 kommer vi att återkomma till frågan om hur alla aktörer behöver rannsaka de uppgifter som åläggs både lärare och rektorer för att komma till rätta med en på flera håll för stor arbetsbelastning och för att de arbetsuppgifter som utförs ska vara de som bäst stödjer eleverna att nå målen i skolans kunskapsuppdrag och det demokratiska uppdraget.

SKL anser att innan ytterligare åtgärder görs för att stärka deltagandet i dagens rektorsutbildning bör dess upplägg och effekter analyseras vidare och såväl former

⁹ Riksrevisionen (2016) Det livslånga lärandet inom högre utbildning 2016:15

som innehåll ses över. Kanske är det en reguljär utbildning vid universitet och högskolor med examensmål som sätts som andra utbildningar att föredra? Ska delar av utbildningen kunna valideras?

System för lärares karriärutveckling – fortsatt dialog behövs

Kommissionen efterlyser ett tydligt och transparent system för karriärmöjligheter för lärare som omfattar såväl fortsatta utvecklingsmöjligheter och utmaningar, som erkännande och positiv löneutveckling. I rapporten konstaterar man att den karriärtjänstreformen som har genomförts inte helt har funnit sin form, att den inte är tillräckligt förankrad i lärarkåren och att den riskerar skapa splittring och för stora löneskillnader i kåren. **SKL konstaterar** att lönefrågan är något som parterna även i fortsättningen har att hantera och ansvara för, både vad gäller lön kopplat till karriärutveckling likväl som lärarkårens acceptans för lönespridning. **SKL välkomnar** en fortsatt dialog mellan alla parter vad gäller behov av att utveckla och/eller att rätta till brister i utformning och implementering av satsningarna.

SKL konstaterar att när Skolkommissionen beskriver löneutvecklingen för lärare är inte de stora ökningarna som skett sedan 2011 med, utöver det som sägs om de statliga bidragen för lärarlöner i karriärtjänstreformen och lärarlönelyftet. Samtidigt ser vi att de 3 miljarder som staten har satsat under perioden ligger långt från de 15 miljarder som lärare i förskola och skola har fått, utöver märket (det vill säga jämfört med andra grupper) och utöver de statliga medlen.

I kapitel 6 presenteras fler synpunkter på system för lärares karriär.

Positivt med investeringar för att få lärare att återvända till yrket men berör sannolikt ett mindre antal

Med tanke på det stora behovet av lärare behöver många åtgärder genomföras, även sådana som är riktade till lärare som har lämnat yrket. Samtidigt är det viktigt att stärka yrkets attraktivitet genom att inte använda etiketter (som lärarflykt) eller sprida information som är missvisande. Läraryrket har i jämförelse med många andra yrken låg rörlighet. Viss rörlighet är sunt – både genom karriärbytare som blir lärare eller slutar att vara lärare mitt i karriären, men även genom att vara lärare under delar av sitt yrkesliv, som till exempel många yrkeslärare är.

Läraryrket och lärarutbildningarna ger generiska kompetenser som är användbara i många yrken, vilket är positivt.¹⁰ Yrkets attraktivitet ökar om man inte riskerar inlåsnings effekter genom en allt för snäv utbildning. **SKL anser** att attraktionskraften ökar mer av att tala väl om lärarutbildningen och läraryrket och visa på de fördelar

¹⁰ Lärare som lämnat yrket, Ungdomsbarometern, 2014

som finns, snarare än den dubbelhet som finns på flera håll när man å ena sidan producerar ”reklam” för yrket medan man i andra sammanhang målar upp en mörk bild av såväl lärarutbildningen som läraryrket, till exempel genom att sprida enstaka exempel som den totala bilden. Det är viktigt att ge en verklighetsförankrad och nyanserad bild av ett av välfärdens största yrken. Eftersom stora volymerna behövs finns plats för en mångfald av individer med olika intressen och bakgrund i yrket.

När det handlar om att stärka allmänhetens förtroende för skolan och läraryrket har alla involverade ett ansvar att ge en korrekt och relevant beskrivning av dagens skola och läraryrkena idag. Alltför ofta sprids bilder av en kris som många inte känner igen sig i. Till exempel har lärarna haft en mycket god löneutveckling (även borträknat de statliga satsningarna) på senare år.

Samtidigt ska vare sig skolans situation eller läraryrket skönmåla – de problem som finns ska vi både tala om och arbeta för att åtgärda. Men det är ett större problem med en för svart än en för vit bild, även om all svart-vit beskrivning i sig är problematisk när verkligheter alltid innehåller många olika nyanser.

Förstärkt lärarutbildning

SKL delar Skolkommissionens bedömning att det kan behövas ökade resurser till lärarutbildningen, som kan användas till mer lärarledd tid, stöd till nya studentgrupper, ökade möjligheter till forskarutbildning för lärarutbildarna, fler möjligheter till samverkan med huvudmännen etc. **SKL anser** att nya resurser som tillförs i ett målstyrt system ska ha så liten detaljreglering för utförande och återrapportering som möjligt, utöver måluppfyllelse. Det gäller särskilt de riktade statsbidrag som kommuner får till verksamheter som i huvudsak finansieras och beslutas av kommunerna, men även lärosäten bör styras på detta sätt, även om de är statliga myndigheter.

Förslag som påverkar antagning till lärarutbildning - Lokala urvalsgrunder

SKL tillstyrker utredningens förslag¹¹ att betyg ska vara den urvalsgrund som används för flest platser, att den obligatoriska kvoten för urval genom högskoleprov minskar till att omfatta minst 15 procent av platserna och att lärosätena även fortsatt ges möjlighet att arbeta med lokalt beslutade urvalsgrunder. Motivet är att anpassa urvalsgrunder till olika utbildningars behov och förutsättningar men också att använda olika urvalsinstrument för att attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter. Lokala urvalsgrunder kan till exempel handla om lämplighetsbedömning.

¹¹ SKL:s remissyttrande avseende Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20)

Förslag som påverkar antagning till lärarutbildning - Behörighetsprovet

Tillvaratagandet av kompetenser hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning ska underlätta det livslånga lärandet. I behörighetsprovet prövas en persons kompetens. Då behövs en metod, som bedömer reell kompetens och som gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. Utredningen föreslår att ett nationellt behörighetsprov införs för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande. En åldersgräns på minst 24 år föreslås för att skriva behörighetsprovet.

Behörighetsprovet ska först prövas på försök innan slutligt beslut fattas. Försöksverksamheten föreslås pågå från hösten 2017 till och med 2024. UHR föreslås ansvara för genomförandet av behörighetsprovet.

SKL tillstyrker att huvudvägen till högre utbildning i första hand ska vara gymnasieskolan. SKL anser att det är viktigt att ett antagningssystem även förmår fånga behörighet, som erhållits utanför svensk/nordisk gymnasial utbildning, t.ex. International Baccalaureate. Förbundet anser att det är bra med ett öppnare system så att det finns andra ingångar för tillträde till högre utbildning. Kompetens är summan av kunskap, färdigheter, förmåga och vilja. Den nationella kvalifikationsramen uttrycker gymnasieskolan i form av kompetenser. **SKL tillstyrker** att behörighet uttrycks i kompetenser men betonar att begreppet kompetens behöver tydligt definieras så att det framgår vad som ingår. Det kan bli en framkomlig ingång för personer som saknar betyg eller annan dokumentation, vilket är välkommet.¹²

Förslag som påverkar antagning till lärarutbildning - Reell kompetens/individuell bedömning

SKL är positiv till att bedömning av reell kompetens men menar att det inte är tillräckligt för att kunna bedöma och rangordna individers skilda studiebakgrunder.¹³ Det behövs ett nationellt samordnat system för att bedöma reell kompetens som kompletterar behörighetsprovet. Tidigare utredningar har lyfter enskilda modeller men det är inte tillräckligt. Valideringsystemet avseende reell kompetens måste förändras så att det blir enhetligt och resultatet måste vara nationellt gångbart.

Verksamhetsförlagd utbildning, vfu

SKL delar Skolkommissionens bedömning att vfu ska kunna organiseras på olika sätt utifrån lokala eller regionala behov och förutsättningar. Det finns goda exempel på lärosäten som arbetar framgångsrikt i samverkan med huvudmännen, som

¹² SKL:s remissyttrande avseende Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20)

¹³ SKL:s remissyttrande avseende Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20)

Högskolan i Dalarna, Högskolan i Mälardalen, Högskolan i Halmstad och Linnéuniversitetet. Diskussioner om parternas ansvar för utveckling av vfu sker även i en partsgemensam arbetsgrupp inom ramen för avtalet mellan SKL och lärarnas samverkansråd.

Vfu är en viktig del av samverkan mellan lärosäten och kommunerna men inte den enda. Andra modeller kan handla om kommundoktorandsatsningar, licentiander och magistrander inom förskola och skola som ett sätt att utveckla en skola på vetenskaplig grund. Kommunbaserade regionala utvecklingscentra och motsvarande som funnits, och finns, är ytterligare exempel. Det är bra om så många som möjligt av dessa modeller finns med i det pågående utvecklingsarbetet. **SKL är positiv** till det arbete som sker för att ta fram och utvärdera olika modeller. Se nedan under avsnittet om forskningssamverkan. Samverkan om lärarutbildning, kompetensutveckling och forskning behöver hänga ihop.

Stöd för utveckling av praktiska forskning är centralt

SKL anser att det är bra med satsningar på forskarskolor och starka miljöer för lärarutbildning. Generellt viktigt att den typen av satsningar är långsiktiga och stabila samt riktade till miljöer där det finns kapacitet att genomföra dem.

Skolkommisionen lyfter att med skolor som är intresserade av aktiv medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete. **SKL poängterar** att utvecklingsarbete på vetenskaplig grund behöver involvera alla skolor, oavsett intresse, särskilt som Skollagen så föreskriver. Det behöver finnas infrastruktur så att akademien kan fånga upp alla typer av erfarenhetskunskap från praktiken.

Excellent center för lärarutbildning/starka miljöer för vissa ämnen/liknande kan bidra till reell förnyelse överallt

SKL anser att det är angeläget att arbeta vidare för att få starka miljöer för lärarutbildningens olika delar på olika lärosäten. Det får dock inte stå i motsats till en lärarutbildning av hög kvalitet på alla lärosäten. Det kan dock vara positivt att samla kompetens inom vissa områden, som digital didaktik eller ett visst ämne, för att sedan samverka med övriga lärosäten så att all lärarutbildning kan ta del av resultaten. På så sätt fungerar vissa ämnescentra redan idag, och detta är något som kan och bör utvecklas vidare.

Det är även viktigt att sådana utbildningsmiljöer verkligen bidrar till reell förnyelse och inte premierar ”mer av samma”, som är risken om förslaget används för att stödja redan etablerade forskningsområden och forskningsgrupper.

Skolkommisionen hänvisar till norska centra som kan vara intressanta att få erfarenhet som, särskilt om dessa är utvärderade.

Viktiga förslag om stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov

SKL är positiva till de satsningar på forskarskolor och starka miljöer för lärarutbildning som föreslås. Sådana satsningar måste vara långsiktiga och stabila samt riktade till miljöer där det finns kapacitet att genomföra dem.

SKL är positiva till de förslag som förs fram om forskningsspridning och öppen tillgång till forskningsresultat via infrastruktur. I samband med den pågående myndighetsöversynen behöver olika aktörers spridningsuppdrag ses över, även tillgången till infrastruktur som databaser, bibliotek m.m. Arbetet är väsentligt även utifrån EU-kommissionens krav på "open science" och "open access" även i medlemsstaternas nationellt finansierade FoU.

SKL ser mycket positivt på det pågående arbetet med att ta fram modeller för avtal för samverkan mellan lärarutbildning och huvudmännen, med inspiration från avtal på vårdområdet, och det fortsatta samarbete med de båda utredningar/pilotprojekt som nu genomförs. Samtidigt delar SKL Skolkommissionen syn att det är viktigt att det finns flera slags modeller för samverkan och att dessa modeller utvärderas och erfarenheterna tas vidare. Vilket är just det som ska göras.

För att stärka integreringen av teori och praktik i lärarutbildningarna föreslår Kommissionen att delar av VFU och den verksamhetsförlagda utbildningen knyts samman på så sätt att t ex ämnesstudier genomförs i skolverksamheter i form av s.k. fältstudier. Vidare föreslås att ett avtal motsvarande det s.k. ALF-avtalet inom hälso- och sjukvårdsområdet skulle kunna utgöra grunden för samarbetet och ersättningen mellan staten, utbildningsanordnare och företrädare för skolhuvudmännen. Ett sådant avtal föreslås också kunna möjliggöra för verksamma lärare och förskollärare med licentiat- eller doktorsexamen att fortsätta forska och delta i forskningsprojekt, i form av en kombinationsanställning enligt ett kompletterande lokalt avtal mellan lärosäten och huvudmannen. SKL ser positivt på fortsatt dialog om ett sådant avtal. Om ett sådant avtal även ska omfatta praktik under utbildning eller främst stärka samverkan på annat sätt får den fortsatta dialogen ge svar på.

SKL anser att det är bra med satsningar på forskarskolor och starka miljöer för lärarutbildning. Generellt viktigt att den typen av satsningar är långsiktiga och stabila samt riktade till miljöer där det finns kapacitet att genomföra dem.

Lärares och skolledares professionella utveckling (kapitel 6)

I kapitel 5 och 6 beskrivs kompetensförsörjning med fokus på lärare. Det viktigt att inledningsvis påpeka att det inte går att se till dessa grupper utan att se ett bredare sammanhang av de medarbetare som behövs i skolan som helhet. Till exempel beror den avgränsning av arbetsuppgifter som görs på vilken annan kompetens som finns att tillgå i förskola och skola.

Nedan kommenteras dock främst de förslag som Skolkommissionen presenterar, och därmed berörs främst lärare och skolledare i kommentarerna.

När det gäller kompetensutveckling under yrkeslivet behöver man ha i åtanke att sådan fyller tre olika syften: den individuella utvecklingen, verksamhetens utveckling och kårens utveckling. I Skolkommissionens beskrivning är det inte tydligt hur dessa tre olika aspekter ryms, utan individers utveckling inom ämnen/pedagogik samt den sammantagna nationella verksamhetens utveckling får mest fokus. Det är därmed inte tydligt hur enskilda verksamheters behov eller sådan utveckling som olika individer kan behöva men som inte är tydligt kopplade till olika ämneskompetenser kan inrymmas. Kanske menar Skolkommissionen att dessa aspekter ska komplettera det professionsprogram som föreslås? I så fall behövs fortsatt dialog om omfattning och utrymme för sådan. I detta ryms även sådan kompetensutveckling som kan beröra samtliga som arbetar i verksamheten och inte enbart lärare och skolledare. Beroende på hur ett framtida professionsprogram kommer att styras och genomföras blir det mer eller mindre viktigt att lösa ut sådana frågor på nationell nivå. SKL anser att det är bra om program på nationell nivå är erbjudanden medan det är nära den egna verksamheten som beslut fattas om vilken kompetensutveckling som behövs och formerna för denna, med den enskilda verksamhetens utveckling och behov i fokus.

SKL delar Skolkommissionens syn på behovet av att lärare, skolledare, skolhuvudmän och lärarutbildare är delaktiga i programmet och att innehållet på lokal nivå formas efter de lokala behoven och kunna utvecklas i enlighet med tillkommande behov, genom att berörda intressenter har inflytande och delaktighet. Det är dock otydligt hur detta ska genomföras när det är en myndighet som har det övergripande ansvaret.

SKL:s ställningstagande

Professionsprogram för lärare- och skolledare en fråga för stat, huvudmän och profession

SKL delar Skolkommissionens bedömning gällande behov av ett professionsprogram för lärare och skolledare. Hur ett sådant professionsprogram utformas och utvecklas

behöver staten, huvudmännen och professionen komma överens om, till exempel inom ramen för det samråd som SKL föreslår.

SKL anser att regeringen borde ha avvaktat med att tillsätta en arbetsgrupp avseende inrättande av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling tills remissinstanserna hade lämnat synpunkter på förslaget. SKL anser att det behöver finnas en gemensam utgångspunkt för vad man vill uppnå innan ett arbete påbörjas.

SKL vill poängtera att det finns många inslag i det professionsprogram som föreslås som SKL ställer sig positiv till, och även delar som redan idag är föremål för partsgemensamma diskussioner. SKL menar att det är i dessa former som fortsatta diskussioner bör föras. SKL för gärna fortsatta diskussioner med regeringen om vilket utbud som bör finnas för kompetens- och karriärutveckling vid landets lärosäten och vilken roll andra statliga myndigheter kan ha i att ta fram och erbjuda utbildningar.

Ytterligare tankar om det innehåll och de ramar för professionsprogram som föreslås presenteras nedan. En viktig del är att stärka professionen. Det handlar både om att vara tydlig med utrymmet för professionens egna bedömningar och om det ansvar för att ta fram och stå upp för sådana standards och riktlinjer som beskrivs av OECD/Skolkommissionen. I det vidare arbetet är det bra att tydligt ta del av internationella erfarenheter på området, till exempel Australien, som Skolkommissionen nämner och som även SKL ser som ett intressant exempel.

Tydlighet och transparens för lärares karriärutveckling och skolledarskap

Satsning på professionsutveckling och fortbildning för yrkesverksamma behöriga lärare bör bland annat bedrivas av universitet och högskolor för att skapa synergieffekter avseende övriga satsningar som ska genomföras (till exempel de som beskrivs i avsnitt 5.2.2 och 5.3.2). Det kan behövas särskilda uppdrag i t.ex. regleringsbrev till lärosätena så att de anordnar särskilda kurser för yrkesverksamma lärare.

SKL ser intentionen att tydliggöra och stärka lärares karriärutveckling som ett led i att öka attraktionen för läraryrket och SKL har tidigare föreslagit/presenterat detta som en av de långsiktiga rekryteringsstrategier som behövs. Regeringen har på senare år inrättat statsbidrag för olika karriärsteg för lärare och det är önskvärt att dessa får en tydlig och transparent inramning.

Inom ramen för pågående partsgemensamt arbete på skolans område diskuterar SKL med lärarnas fackliga organisationer hur en sådan tydlig och transparent inramning kan se ut. SKL avser att fortsätta dessa diskussioner och anser att det är mellan arbetsmarknadens parter som sådana diskussioner bäst förs.

I det förslag som Skolkommissionen presenterar finns en rad områden som är värda att uppmärksamma och för in i sådana diskussioner. Det finns också förslag som

handlar om statliga insatser genom grundutbildning och fortbildning som är en fråga för arbetsgivare och stat gemensamt.

Nedan kommenteras de olika delar som föreslås ingå i systemet, såväl till sitt innehåll som sin form.

SKL avstyrker förslaget att i förordning skriva in omfång och former för lärares kompetensutveckling. Nedan presenteras SKL:s syn på såväl kompensationsförskott som kompetensutveckling, där delar stämmer väl överens med de intentioner och det innehåll som presenteras i Skolkommisionens betänkande. Dock ser inte SKL att dessa frågor är något som staten genom sina myndigheter ska styra, utan det bör grundas i de behov som finns i den verksamhet som berörs. Det handlar om att ges möjlighet och mandat att driva och utveckla den verksamhet man ansvarar för.

I Skolkommisionens förslag läggs en skyldighet för huvudmännen att säkra tids- och lönemässiga villkor som krävs för lärares och skolledares deltagande i det nationella professionsprogrammet. Vilket i sin tur kräver att staten tar ansvar för programmets långsiktiga finansiering och förmåga att tillgodose lokalt identifierade behov. SKL ser ingen annan lösning än att ansvaret för lönebildningen även fortsättningsvis måste få ligga mellan parterna, och därför inte ska villkoras på något sätt i ett eventuellt professionsprogram. I ett program där huvudmannen förväntas stå för ersättningen för tid och andra villkor, måste huvudmannen också ges möjlighet att, med utgångspunkt i verksamhetens behov, utöva inflytande på programmets innehåll. Kommissionens betänkande pekar endast på vikten av att lärare och skolledare ges inflytande och görs delaktiga i framtagande av kvalifikationsnivåer och beskrivningar av ”standards”. SKL anser att det är nödvändigt med kårens inflytande, men ser det också som absolut avgörande att huvudmännen som trots allt står ansvarig för verksamheten har en betydande roll i detta.

Kommissionen föreslår vidare att ett nationellt introduktions- och mentorsprogram bör etableras inom ramen för mentorsprogrammet, och vidare att endast kvalificerade lärare, efter genomgången mentorsskapsutbildning, bör inneha uppdrag som mentorer. SKL och parterna anser att regeringen bör säkerställa att det finns ett reguljärt utbud av mentorsutbildning för nya mentorer i landet.

Kommissionen bedömer att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för personer med annan yrkesbakgrund än lärarens att kvalificera sig för skolledaruppdraget. SKL står bakom denna bedömning. Vad gäller rektorernas befattningsutbildning hänvisar vi till behovet av att denna utvärderas, som nämns ovan.

Det är viktigt att riktlinjer för ett eventuellt professionsprogram gör tydligt vad som är faktiska skyldigheter och rättigheter i fråga om karriärutveckling, t ex om vissa delar är obligatoriska medan andra frivilliga. Hur den lokala tillämpningen och

utformningen av innehållet (och omfattning) ska hanteras mellan lokala parter framgår inte av förslaget. Centrala kollektivavtal innehåller därtill redan en reglerad garanterad omfattning av kompetensutveckling per år. Hur denna förhåller sig till Kommissionens förslag måste bli en fråga för parterna att reda ut.

Skolkommissionen anser att det är svårt att skapa tid för kompetensutveckling för lärare och rektorer. Det finns dock sedan länge en ansenlig tid för ändamålet i gällande kollektivavtal för lärare. **SKL anser** därför att tidsanvändningen inom skolan behöver ses över i stort, eftersom strukturella och kulturella förutsättningar fortfarande gör att lärarens ensamarbete utgör normen inom skolan. Behov av kulturförändring hanteras tillsammans, både centralt och lokalt.

Skolkommissionen anser att införandet av ett professionsprogram medför behov att se över befintliga lönesatsningar så att kårens lönestruktur speglar prestationer och uppdrag utifrån gällande karriärsystem. Detta är en uppgift för centrala och lokala parter.

Den myndighet som föreslås handha programmet föreslås också bistå huvudmännen med att kartlägga och analysera behoven av både generella kompetensutvecklingsinsatser så väl som fortbildning inom skolämnena. Sådan kartläggning måste alltid gå hand i hand med huvudmannens egna kartläggningar kopplade till den egna målbilden, egna styrsystem, handlingsplaner, och systematiskt kvalitetsarbete. Kommissionens rapport anger inte hur dessa ska förenas med eventuella nationella riktlinjer.

Om professionsprogrammet

SKL delar Skolkommissionens bedömning att ett karriärsystem bör vara tydlig och transparent, innehålla olika kvalifikationsnivåer med beskrivningar av vad dessa nivåer innebär, såväl utifrån kompetens som för att utföra arbetsuppgifter. **SKL** menar att det alltid är en persons kompetens och hur den kommer till uttryck i genomförandet av arbetsuppgifterna (i det här fallet undervisning eller ledarskapet) som ska ligga till grund för att uppnå en viss kvalifikationsnivå, inte enbart genomgången utbildning. Det behöver även vara tydligt vilket fortsatt stöd som ska erbjudas den som behöver utvecklas ytterligare innan en ny nivå kan nås, eller om det funnits brister i en tidigare utbildning som därmed behöver kompletteras.

Utveckling och ökat ansvarstagande ska tillvaratas inom den ordinarie lönebildningsprocessen.

SKL ser inte behovet av att nationellt reglera skolledares specialiseringar eller särskilda uppdrag som de föreslås i förslaget. Inte heller bör ett nationellt reglerat program ställa krav på krav för särskilt kvalificerade rektorstjänster, till exempel i vissa skolor. Det är upp till den enskilda arbetsgivaren att avgöra vilka kvalifikationer som behövs för enskilda tjänster inom arbetsgivarens ansvar.

SKL menar att den enskildes progression inom yrket bör baseras på dokumentation av formella och informella erfarenheter och hur dessa omsätts i en ökad undervisningsskicklighet eller övrig yrkesskicklighet. SKL delar Skolkommisionens syn på stöd som kan finnas för progression i form av kollegiala lärandeprocesser, akademiska kurser och utvecklingsprojekt. Lärande i arbetet är ett väsentligt inslag för enskilda individers utveckling i yrket inom alla yrken.

SKL noterar att Skolkommisionen konstaterar behovet av stärkta kollegiala strukturer samtidigt som ensamarbete är mest vanligt förekommande. Skolverkets tidsstudie visar även att lärare främst frågar efter mer tid för egen planering jämfört med kollegial planering. Med tanke på det ökade rekryteringsbehovet är detta en väsentlig fråga att diskutera vidare – vilka arbetsuppgifter som är möjliga och effektiva att dela med kollegor och vilka som den enskilda läraren behöver göra på egen hand. Det finns självklart inget svar som är gemensamt för alla de olika lärare och alla de olika arbetsplatser som finns, men inom ramen för diskussionen av en stärkt profession och ett professionsprogram är det frågor som är väsentliga att lyfta, eftersom de även påverkar hur skolans arbete organiseras överlag.

I det föreslagna professionsprogrammet anges sådant som ligger inom det allmänna arbetsgivaransvaret och som fortsatt bör finnas där och inte regleras av staten, det vill säga det som berör den regelbundna dialogen mellan chef och medarbetare, innehåll och utformning av denna. Eventuella riktlinjer för sådant är en fråga för arbetsmarknadens parter att hantera.

Kärnuppgifterna undervisning och skoledarskap (kapitel 7)

När det gäller lärare och rektors tidsanvändning anser SKL att detta bör utredas och diskuteras vidare mellan berörda parter för att utröna vad var och en kan göra för att underlätta lärar- och rektorsuppdraget. Den administrativa bördan som rapporten belyser består inte endast av sådana uppgifter som kommer på huvudmännens begäran. Även staten bidrar med en ansevärd del av detta. Tillsammans måste vi säkerställa rimligheten i helheten i uppdraget. Ett antal huvudmän har redan idag hittat olika sätt att underlätta och stödja lärare och rektorer. Kunskapsdelning och samling av en bank med goda exempel är något som nationella parter kan stödja skolan med.

Skolkommissionen hänvisar i sin text till utredningen om de nationella proven och till förslaget om nationell kunskapsuppföljning, förutom nationella prov och nationellt bedömningsstöd. I Utredningen om nationella prov föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU2016:25). Systemet ska innehålla nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. SKL vill igen poängtera att renodla provens syfte och då är den nationella kunskapsutvärderingen avgörande. De nationella proven och bedömningsstödet kan då fokusera på elevens kunskapsutveckling och användas som ett stöd för lärare i undervisningsprocessen och även i betygssättningen.

Den tekniska utvecklingen behöver bättre tas till vara även i denna aspekt, där nya rön på ett enklare och snabbare sätt än idag gör att den tidsåtgång för både elever och lärare som de nationella provsystemet upptar idag kan minska. Artificiell intelligens, maskinlärning och adaptiva läromedel kommer att skapa nya möjligheter för återkoppling, bedömning och uppföljning än idag. Mätfrekvens, feedback och analys av utbildningsprocesser kommer kunna vara mer kontinuerlig och individorienterad, och vi vet att kontinuerlig återkoppling till eleverna gör stor skillnad för skolresultaten. När detta är utvecklat kan behovet av och syftet med nationella prov och bedömningsstöd behöva omprövas igen.

Kommissionen betonar vikten av att staten och huvudmännen bidrar till att de centralt respektive lokalt bestämda systemen för uppföljning och kvalitetssäkring samverkar och underlättar för arbetet i skolan. SKL delar synen på en sådan samverkan och deltar gärna i ett fortsatt arbete för att konkretisera hur en sådan samverkan/samordning ska gå till.

I detta sammanhang är det även relevant att se till att uppgiftslämnande huvudmän och skolenheter bör få snabbare och bättre tillgång till data. Detta gäller inte enbart insamling av nationella prov, utan generellt. Om det lokala kvalitetsarbetet ska dra nytta av den insamlade statistiken måste uppgifter, t ex i form av en nationell referens för jämförelse, återkopplas betydligt snabbare än idag.

I Skolkommissionens betänkande och i en rad andra rapporter beskrivs två motstridiga önskemål samtidigt:

– rektorer vill ha starkt och tydligt mandat för att styra organisationen och leda den egna verksamheten

– rektorer vill ha en rad stödfunktioner eller riktat stöd från huvudmannen.

Det är fullt rimligt att dessa önskemål egentligen behandlar olika områden, men då behöver det tydliggöras, eftersom det är svårt att samtidigt möta båda önskemålen. SKL bedömer att det är svårt att på nationell nivå besluta om vilka av det som idag kan vara en rektors uppgifter som bör skötas av rektorn och vilka som bör skötas av andra inom huvudmannen eller andra på skolan.

SKL deltar gärna i diskussioner som tydliggör de arbetsuppgifter som kan åläggas rektorer.

SKL:s ställningstagande

SKL har ett pågående arbete med relevanta fackliga organisationer för att ge stöd till hur man lokalt arbetar för att främja en god arbetsmiljö där uppdrag och förutsättningar hänger ihop, för såväl lärare och skolledare som för förskolans och skolans övriga personal. I ett sådant arbete är uppdraget – de krav som ställs – lika relevanta att se över som de förutsättningar som ges. Även här är en dialog mellan stat och huvudmän viktig.

SKL konstaterar att i Skolkommissionens förslag enbart åläggs huvudmännen att se över de uppgifter man ålägger lärare och skolledare medan man i bakgrundsbeskrivningen nämner både uppgifter som kommer från stat och huvudmän. Självklart är detta något som berör alla som kan ålägga uppgifter till skolans personal. I sammanhanget påminner SKL om att det inte är enbart från Utbildningsdepartementets område och dess myndigheter som sådana uppgifter åläggs, utan att det behövs en samverkan mellan statens olika politikområden då man i vissa fall ger ökad arbetsbörda och i vissa fall ger direkt motstridiga uppgifter från olika myndigheter/politikområden. **SKL anser** att åläggandet om att se över arbetsuppgifter därför bör riktas till både stat och huvudmän.

SKL konstaterar även att Skolkommissionen i kapitel 7 anger att administrativa uppgifter bör minska, medan förslag på andra håll i betänkandet istället ökar sådana arbetsuppgifter. I konsekvensanalyserna återkommer vi till detta.

Det är angeläget att tydliggöra vilka arbetsuppgifter som idag åläggs lärare men som antingen inte behöver göras eller inte behöver göras av lärare. Den tidigare regeringen gav Tomas Persson i uppdrag att undersöka vilka av lärarnas arbetsuppgifter som kunde tas bort eller förenklas. Det visade sig dock svårt att på nationell nivå göra sådana avvägningar. En god utgångspunkt är att beakta arbetsbelastningen i all nya åtaganden för skolan, vare sig dessa sker på lokal eller nationell nivå. Såväl stat som huvudman bör granska de egna riktlinjerna för att i största möjliga mån underlätta för

lärarna att renodla sitt arbete, men det är avvägningar som måste göras lokalt, utifrån de olika förutsättningar och behov som finns på landets förskolor och skolor.

Skolverkets vision inför år 2022 är att skolväsendet ska präglas av att digitaliseringens möjligheter tas tillvara så att de digitala verktygen och resurserna bidrar till att resultaten förbättras och verksamheten effektiviseras. För att åstadkomma detta behöver lärare, skolledare och huvudmän kompetensutveckling och naturligtvis krävs ändamålsenliga digitala redskap. Men enligt SKL räcker inte detta för att verkligen ta tillvara digitaliseringens möjligheter. För att göra detta krävs en massiv omvärldsbevakning och ett nära samarbete mellan akademi och praktik för att i takt med den digitala utvecklingen pröva och beforska hur möjligheterna kan bidra till att resultaten förbättras och verksamheten effektiviseras.

SKL anser att det bör skapas ett nytt Strategiskt samverkansprogram, utöver de fem som redan finns under Näringsdepartementet, med fokus på skola, utbildning och livslångt lärande. Till detta bör även ett Strategiskt Innovationsprogram med samma fokusområde formas inom ramen för Vinnovas verksamhet. Enbart genom att sätta fokus på digitaliseringens möjligheter för lärande, både i skolan och i det livslånga perspektivet, kan vi verkligen uppnå en situation där digitaliseringen får djupgående effekt på lärandet och skolans verksamhet.

Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering (kapitel 8)

SKL:s ställningstagande

Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

SKL:s ställningstagande som beslutades 4 juli för delar av Skolkommissionens förslag (närmare bestämt kapitel 8.2.) återfinns som **bilaga 1** till detta yttrande.

SKL anser inte att ett ökat nationellt ansvar löser utmaningarna för gymnasieskolans dimensionering

SKL är positiva till ett statligt stöd som kan ge ytterligare incitament för samverkan, med hänsyn till befintliga strukturer och med bibehållen ansvarsfördelning. Ett ökat statligt engagemang riskerar att det blir en ökad otydlighet vad gäller ansvarsfördelningen. En principiell utgångspunkt för en fortsatt utredning bör vara att staten inte ska ge sig in i de kommunala besluts- och planeringsprocesserna.

Redan idag förekommer på många håll långtgående regional samverkan vad gäller utbildningsutbud och kompetensförsörjning med utgångspunkt i elevers valmöjligheter och arbetslivets behov. Samverkan utgår ofta från funktionella regionala strukturer som inte alltid följer administrativa läns- eller regiongränser.

Det är inte tydligt på vilket sätt de problem som Skolkommissionen identifierar för gymnasieskolans del löses genom ökad nationell styrning. Det är svårt att på alla håll erbjuda ungdomar ett brett och allsidigt urval av de 18 nationella programmen och de 60 inriktningarna. Dimensionering av utbildningsutbud påverkas i hög grad av elevernas val av utbildning, samt av närvaro och inriktning på fristående skolor. På vilket sätt kan ett statligt engagemang underlätta planeringen och ge bättre förutsättningar att möta arbetsmarknadens behov? Eftersom villkoren skiljer sig väldigt mycket mellan landets olika delar krävs stor förankring i det lokala/regionala sammanhanget för att möjliggöra en bra analys.

Det finns exempel på planeringsunderlag från till exempel Göteborgsregionen och Stockholmsområdet som ger en god grund för diskussion om utbildningsutbudet i respektive region. En roll för statligt stöd skulle kunna vara att ge mindre huvudmän och regioner stöd för att ta fram sådant planeringsunderlag.

Att gymnasieskolan omfattar många, och inte sällan små, studievägar bidrar till problematiken att upprätthålla ett allsidigt utbud, en fråga som behöver beröras om dimensioneringen ska behandlas. Kanske en utredning även kan se över behoven av större helhet, och bredare ingångar i gymnasieskolan samt flexibla övergångar till vuxenutbildningen.

Gymnasieskolan genomgick en större reform 2011. Under våren 2017 lämnade SKL remissvar på en övergripande utredning om gymnasieskolan, där även frågor om

finansiering behandlades. Innan en ny utredning tillsätts bör dagens samverkansformer tydligare utvärderas och en utredning bör analysera olika sätt för att lösa de problem som anges (dimensioneringen?). SKL anser att till exempel frågor om finansiering bör kunna hanteras utifrån faktiskt utfall om det visar sig att det skiljer sig stort från de antaganden som gjorts, i syfte att få fram ett underlag för en rättvisande slutlig kostnadsreglering mellan stat och kommun.

Nya former för att möjliggöra ökad undervisningstid för elever behöver prövas

SKL delar Skolkommisionens bedömning att undervisningstiden i grundskolan på sikt bör öka. **SKL menar dock** att en sådan ökning bör ske i samklang med en ökad tillgång på legitimerade och behöriga lärare i de aktuella ämnena. Se synpunkter på kapitel 5 för fler kommentarer om kompetensförsörjningen.

SKL menar även att undervisningen måste kunna ske på en rad olika sätt runt om i landet, utifrån lokala förutsättningar och behov. Det kan handla om flexibilitet i hur undervisningstimmar förläggs under skolveckan, de som prövar en annan placering av lov än den vanliga, utnyttja digitala verktyg både på plats men även för att ge ökad flexibilitet i hur tiden förläggs. Även nya former för att genomföra undervisningen flexibelt kan prövas, som sommarskolor, fjärrundervisning etc.

Skolan måste ta till vara lärare och skolledares professionalitet. Hur undervisningen organiseras är ett område där de professionella bedömningarna bör göras nära eleverna, utan nationella regleringar av undervisningstiden. Ett utökat självbestämmande över undervisningens organisering kan vara en av de förstärkningar av professionen som på sikt kan höja yrkets attraktionskraft. En av timplanedelegationens forskningsstudier visade att lärarna på de timplanefria skolorna upplevde mindre stress och hade mer tid för fördjupade diskussioner om undervisningen. Sådana tecken syns även i den enkät som SKL genomförde i skolor som då arbetade timpanelöst och som presenterades i en rapport 2013.¹⁴

Skolkommisionen hänvisar till propositionen som ligger till grund för beslutet att stadieindela timplanen. I tidigare reformförslag är det tydligt hur oro för att eleverna inte får den garanterade undervisningstiden eller att för liten uppföljning görs snarare än att man visar på faktiska problem. Varken Utbildningsdepartementet, Skolinspektionen eller Skolverket som angavs som källor kunde visa på omfattningen av det problem man avser åtgärda eller hur de åtgärder som föreslås verkligen får de eftersträvade effekterna. SKL anser att det behöver vara tydligt hur situationen ser ut och hur åtgärder kan antas lösa de problem som visas innan ytterligare åtgärder på området beslutas.

¹⁴ Undervisning med flexibel timplan - resultat, arbetssätt och bedömningar, SKL (2013)

En god miljö för lärande och utveckling (kapitel 9)

SKL delar Skolkommisionens bedömning vad gäller främjandet av en god miljö för elevers lärande och utveckling. Särskilt att en undervisning som är anpassad efter elevers olika behov och förutsättningar och en god lärmiljö gynnar alla elevers lärande och välbefinnande. SKL välkomnar de förslag som berör kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. SKL anser att även övriga delar som Skolkommisionen behandlar bör stärkas vad gäller kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning, så att hela skolan (även dess övergripande styrning) bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – en kunskapsstyrd skola.

SKL:s ställningstagande

Kopplingen mellan studiero, god undervisning, elevens eget ansvar och goda lärmiljöer behöver vara tydligt

Utredning om disciplinära åtgärder

En undersökning som den tidigare regeringen gjorde av vad i regelverket för disciplinära åtgärder som behövde förändras, lämnade inte så många nya förslag. Det visar att det inte enbart är regelverket som behöver förändras utan att det även handlar om att vara tydlig med såväl intentioner som hur man förväntar sig att regelverket kan användas. Här kan förtydliganden behövas, till exempel när det gäller vem som har ansvar för att agera såväl i förebyggande syfte som i de situationer som uppstår.

Skolans värdegrund, god undervisning samt goda relationer mellan de som arbetar i skolan och eleverna är grundläggande för att elever ska ges möjligheter till en god studiero samt nå kunskapsmålen och de demokratiska målen. De disciplinära åtgärder som kan användas behöver vara tydliga och väl kända av lärare, elever och vårdnadshavare. Som Skolkommisionen skriver ska disciplinära åtgärder inte användas i bestraffningssyfte vilket måste vara tydligt för alla. En annan är i vilken mån elevers beteende är kopplat till olika funktionsvariationer, och vilket ansvar som kan åläggas elever i olika åldrar och situationer.

Betydelsen av elevens eget ansvar

Det är en viktig del av skolans värdegrund att såväl elever och de som arbetar i skolan visar respekt för varandra och det lärande som sker. Om styrdokumentens skrivningar i detta avseende anses vara för otydliga kan det finnas anledning att förtydliga dem. Samtidigt bör man komma ihåg att skolans styrdokument främst riktar sig till de som arbetar i skolan, inte eleverna. Om man i styrdokumentet slår fast hur elever ska göra behöver man samtidigt ha svar på vad som sker om eleverna inte följer det som sägs, särskilt som skolplikten ålägger eleverna att vara i skolan, och ålägger skolan att ta hand om eleverna. En annan viktig aspekt är vilka krav som kan ställas på eleverna för att delta i skolans verksamhet och vad som sker om de inte följer dessa krav. Om det

är skolans uppdrag att ge eleverna möjligheter att utveckla de förmågor som föreslås skrivs in i läroplanerna så kan man inte från början kräva att eleverna ska besitta dessa, utan det är något som skolan kan stödja dem i att utveckla.

Det är inte helt klart i betänkandet om det är en skärpning i sak som avses, eller just ett förtydligande som behövs för att stärka skolans arbete med värdegrunden. **SKL föreslår** att om paragrafen förändras bör även respekten från skolans medarbetare till eleverna inkluderas, som idag återfinns i lärarnas yrkesetiska principer, eftersom det enligt förslaget enbart ålägger elever att visa respekt. I sammanhanget kan det även vara värt att nämna att skolans värdegrundsarbete kommer till uttryck i de relationer som finns mellan elever, mellan lärare och mellan elever och lärare och andra medarbetare. Kopplingen mellan studiero, goda lärmiljöer och god undervisning behöver vara tydlig.

Ökade inslag av stöd och stimulans

Ytterligare kontroller och administration får inte gå ut över undervisningstid

SKL delar Skolkommisionens bedömningar gällande vikten av tidigt stöd och en åtgärds garanti för läsning, skrivning och räkning, men vill påpeka att implementeringen av en sådan garanti noga bör ta hänsyn till att inte utöka arbetsbördan för professionen. SKL har i tidigare yttrande uttryckt oro över förslag om en åtgärds garanti för läsning, skrivning och räkning pekat på att den föreslagna regleringen blir styrande över processer i skolan som professionen själva bör styra över.

Med tanke på kommande utbyggnad och stora kompetensförsörjningsbehov är det av yttersta vikt att nya åtgärder på skolområdet vägs så väl mot den nytta de förväntas göra som mot de åtgärder som de i förekommande fall tränger ut. Det handlar inte enbart om hur finansieringsprincipen möjliggör ett utökat åtagande från huvudmännen utan i många fall om att det inte finns tillräckligt många som kan utföra de nya arbetsuppgifter som föreslås.

SKL bedömer att tiden mellan lärare och elev måste värnas och, precis som Skolkommisionen själva lyfter fram, ska de olika personalgrupperna i skolan i största möjliga utsträckning ägna sig åt det som är respektive personalgrupps huvuduppgifter. Det är svårt att se att reformer som i praktiken innebär att behöriga lärare lägger än mer tid på individuella uppföljningar med elever inte innebär att eleverna går miste om motsvarande undervisningstid med behöriga lärare. SKL har redan fått information från medlemmar av hur tid som lärare i årskurs 1 lägger på uppföljning med enskilda elever genom de obligatoriska bedömningsstöden medför att övriga elever i klassen undervisas av icke-behöriga lärare. Man har helt enkelt inte dubbla behöriga lärare att tillgå i den utsträckning som behövs. Ytterligare förslag i denna riktning, som Skolkommisionen lyfter fram, bör därmed ses både i ljuset av tillgänglighet för behöriga lärare att utföra arbetsuppgifterna och i huruvida de nya

åtgärderna är ett resurseffektivt sätt för att nå högre måluppfyllelse. SKL anser att det finns en rad andra åtgärder, som lärarkollegiet i samverkan med andra, kan göra som är mer effektiva för att stödja tidiga insatser så att alla elever kan nå målen.

Kategorisering av elever får inte gå ut över nära insatser och arbete med lärmiljön som helhet

SKL bedömer att det blir svårt att skapa insamlingar av tillräckligt god kvalitet utan att eleverna kommer att behöva kategoriseras i diagnosnära grupper. Eftersom variationerna inom grupperna kommer att vara så stora, torde det bli svårt att få metodutveckling av tillräckligt hög kvalitet utifrån dessa data, utan det är bättre att sådant beforskas i skolmiljö.

Utgångspunkten måste vara att skolans lärmiljöer ska kunna möta elevers olikheter. Här behöver lärare och elevhälsan samt det tvärprofessionella ansvaret stärkas. En god undervisning behöver vara i fokus. Att göra kvantitativa undersökningar som baseras på statistik över hur många elever som får extra anpassningar och särskilt stöd är inte relevant eftersom skolornas lärmiljöer är komplexa och deras förmåga att möta elever styrkor och behov varierar. Vi ser däremot ett stort värde i att forskare följer skolornas utveckling av lärmiljöerna för att kunna ge alla elever de extra utmaningar, anpassningar och stöd de behöver. Med det fokus på insamling av data kommer sannolikt barn som behöver stöd för att nå målen uppmärksammas mer än de som behöver extra utmaningar.

SKL bedömer att Skolkommissionen har ett tydligt fokus på individuella elevers behov och individuellt stöd för dessa. Förslaget om att på nationell nivå samla in data över enskilda elevers behov och stöd är ett exempel på detta. Istället för sådana insamlingar bör åtgärderna vara elevnära, och forskning som görs i större utsträckning utföras lokalt. SKL bedömer att det blir svårt att skapa insamlingar av tillräckligt god kvalitet utan att eleverna kommer att behöva kategoriseras i diagnosnära grupper. Eftersom variationerna inom grupperna kommer att vara så stora, torde det bli svårt att få metodutveckling av tillräckligt hög kvalitet utifrån dessa data, utan det är bättre att sådant beforskas i skolmiljö.

Beroende på den aktuella situationen kan samma elev komma att behöva olika stöd under skoltiden. Några elever kommer, trots tidigt upptäckta behov, att behöva stöd genom hela skoltiden. Många elever kommer att kunna dra nytta av en generellt god undervisning och en lärmiljö som förmår möta alla barn, och kommer i dessa miljöer inte att behöva särskilda åtgärder alls på individuell nivå, som de i en annan miljö skulle behöva. Bland annat med tanke på dessa aspekter kommer den föreslagna nationella uppföljningen inte att ge elever, lärare, elevhälsan och skolan som helhet det stöd som behövs för att utveckla verksamheten. Det sker bättre i en nära samverkan mellan lärosäten och verksamhet på lokal nivå.

Enligt skollagen har elever rätt till det stöd de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina behov och förutsättningar. Det är elevernas behov och inte diagnoser som ska vara ett krav för att få stöd i skolan.

En längre diskussion om hur extra anpassningar ger möjlighet till snabba förändringar utan krävande dokumentation, vad som i olika situationer kan vara extra anpassningar; hur man utvärderar om en åtgärd för en enskild elev kan utsträckas till att stödja hela gruppen och många andra delar som stärker en inkluderande lärmiljö, finns beskrivna i SKL:s publikation *Olika är normen – att skapa inkluderande lärmiljöer i skolan*.

Även med tidigt stöd kommer elevernas behov variera under skoltiden

SKL vill peka på att elever ska få det stöd som de behöver redan tidigt i skolsystemet. Det betyder dock inte för alla elever att det räcker, som man lätt får intryck av när man talar om ”att flytta stöd från slutet av grundskolan till början”. För en del elever behöver stödet finnas under hela skoltiden. För alla elever betyder dock tidiga insatser att eleverna i så liten utsträckning som möjligt utsätts för skolmisslyckanden som i sin tur försvårar måluppfyllelse senare under studietiden.

SKL pekar även på de tekniska möjligheter som finns för att säkerställa inga elever i behov av särskilt stöd för läs- och skrivinläring missas. Detta kan med ny teknik ske på andra sätt än den slags kartläggning som presenteras i förslaget.¹⁵ Med rätt kunskap om behovsbilden underlättas rektors jobb gällande att se till att det finns tillräckligt med tid och kompetens för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd, samt samverkan mellan elevhälsan och skolans pedagogiska personal.

Fritidshemmens roll viktig för en förstärkt skolstart

När det gäller tidiga insatser för en god lärmiljö som främjar alla elevers lärande och sociala utveckling vill SKL poängtera att det i detta sammanhang vore ytterst relevant att även diskutera fritidshemmen. Delar av styrdokumentet är gemensamma för fritidshemmen och övriga skolan, ofta arbetar personalen i de båda verksamheterna tätt tillsammans och delar ofta lokaler. Det finns därmed goda möjligheter att samarbeta för att ge eleverna ökade möjligheter till måluppfyllelse. **SKL ställer sig frågande till** att fritidshemmen inte alls nämns av Skolkommissionen, och anser att de stora resurser och den kompetens som finns i fritidshemmen bättre behöver tas tillvara för att komma eleverna till del och att fritidshemmens verksamhet därmed bör vara tydligare i det kommande reformarbetet. Det finns elever som lättare lär sig under de friare former som finns i fritidshemmens verksamhet. Det finns många sätt som en sådan samverkan kan komma till stånd, och i större utsträckning än idag till exempel leda till att skoldagen delas in på ett annat sätt än idag för att varva skoltid och fritidshemstid där olika verksamheter kan sträva mot samma mål för eleverna.

¹⁵ Det finns exempel på verktyg som snabbt och effektivt kan screena elevgrupper från första klass för att till exempel upptäcka om en elev är i riskzonen för dyslexi. Många liknande verktyg kommer att utvecklas de närmaste åren.

Resursskolor på lika villkor mellan kommuner och fristående huvudmän

Som Skolkommisionen pekar på har det legat ett rättsfall för avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen rörande huruvida det kan anses möjligt för kommunala huvudmän att och driva så kallade resursskolor på samma sätt som fristående huvudmän. I slutet av juni 2017 meddelades domen, som säger att det inte strider mot skollagens bestämmelser för en kommun att göra det. Därmed är rättsläget i frågan förtydligt. Det innebär att den lagändring som Skolkommisionen i likhet med många andra, däribland SKL, ansett hade behövts om domen inneburit det motsatta inte längre är nödvändig. Vi vill dock påpeka att om det trots domen visar sig fortfarande råda oklarheter i frågan så kan behovet av en lagändring aktualiseras igen.

Ökad utbildning och nätbaserade lösningar delar av stärkt och mer tillgänglig elevhälsa

Elevhälsans olika yrkesgrupper samt det tvärprofessionella perspektivet som de kan bidra med behövs. I sammanhanget noteras att tillgången till olika yrkesgrupper varierar. För flera yrkesgrupper råder det brist idag, till exempel psykologer. Att öka utbildningen för att säkerställa tillgången till olika kompetenser i hela landet är ett av de områden som det samråd vi inledningsvis föreslår behöver behandla. Vid ett sådant är det även viktigt att beakta olika nätbaserade möjligheter för kommuner att ta del av kompetenser som inte finns lokalt.

SKL vill i detta sammanhang lyfta betydelsen av samarbete mellan elevhälsans olika yrkesgrupper samt att samverkan mellan elevhälsan och lärarna inte enbart är viktigt när det gäller att upptäcka elever som behöver stöd utan även när det handlar om de fortsatta insatserna (och att utvärdera och ompröva dessa vid behov).

En särskild utredare har nyligen tillsatts för att kartlägga skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2019. SKL anser att det är angeläget att invänta denna utrednings förslag innan beslut om ytterligare författningsändringar fattas

SKL ställer sig bakom förslaget om att tillsätta en särskild utredare för att konkretisera elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete i skollagen. Vi vill dock slå vakt om att förändringarna inte får innebära att fokus flyttar från att utveckla lösningar utifrån elevernas och skolans behov till att uppfylla skollagens ökade krav, vilket inte alltid speglar de reella behoven.

Aktivt skolval och minskad skolsegregation (kapitel 10)

Att motverka segregationen i samhället en viktig fråga för såväl skolan som andra politikområden

Att motverka segregation i samhället är en viktig fråga för många politikområden, varav skolan är ett. SKL anser att det behövs en samsyn för att hitta skolans roll för att möta segregationen, i samverkan med övriga politikområden. Det är därför positivt att Skolkommissionen har behandlat detta område. SKL delar i huvudsak betänkandets bakgrundsbeskrivning och den oro för utvecklingen som ligger till grund för de förslag som presenteras. SKL vill dock peka på vikten av att politiken för fler områden samordnas, såväl lokalt som nationellt, för att motverka segregationen

Ett exempel på ett politikområde som också direkt berör skolan är systemen för mottagande av asylsökande och nyanlända. Den ojämna fördelningen i mottagandet mellan kommuner, dåliga planeringsförutsättningar för kommuner och att nyanlända tvingas till upprepade flyttar under den första tiden i Sverige inverkar negativt på skolans möjligheter att möta nyanlända elevers behov. Även sociala konsekvenser av asylsökandes eget boende (ebo) kan påverka nyanlända elevers skolgång negativt. Dessa är frågor som SKL också uppmärksammat i SKL:s agenda för integration som överlämnades till regeringen i april 2017.¹⁶

SKL vill även understryka att frågan berör hela det offentliga skolväsendet. Att motverka segregation är och bör vara lika viktigt för förskolan och gymnasieskolan. Även om Skolkommissionens förslag främst riktar sig mot grundskolan och Skolkommissionens ledamöter inte lyckades enas om förslag för gymnasieskolan, bör frågan vara med i den kommande utredningen för gymnasieskolan som helhet, i samverkan med den vidare analysen om skolans roll för att motverka genom skolval, antagning och urval.

Behovet av vidare analys innan åtgärder genomförs

När det gäller de förslag som presenteras anser SKL att i den mån kommunerna ska få utökat ansvar för en allsidig social elevsammansättningen på skolor behövs ytterligare verktyg för detta. Hur sådana verktyg ska utformas för att nå de önskade effekterna utan att skapa nya oönskade konsekvenser behöver dock analyseras ytterligare. Det är orimligt att ge kommunerna utökade skyldigheter innan en sådan analys gjorts, varför **SKL avstyrker ett införande 2018.**

Ytterligare frågor för analys

SKL konstaterar även att Skolkommissionen uppehåller sig vid situationen för de skolor som är översökta, och hur segregationen ska minska genom att det vid dessa skolor ska vara en blandad elevsammansättning. Här vill vi bredda analysen till att även omfatta elever och skolor som kommer att finnas kvar vid de skolor som allt fler

¹⁶ SKL (2017) SKL:s agenda för integration – om asylmottagande och nyanländas etablering.

elever söker sig ifrån. Att byta skola är för många en stor sak, och det är ofta processer över flera år om en skola ska anpassa sig till sjunkande elevantal. Det finns en rad skäl till skolvalet för den enskilde. Det kan handla om en skolas rykte, hur elevens kompisar gör och det kan även vara så att man tänker sig att man väljer bort ett visst elevunderlag. Det är inte alltid så att elever söker sig från sämre fungerande till bättre fungerande skolor, utan många aspekter spelar in, och i vissa fall ser man sjunkande kvalitet snarare som en effekt av att elever söker sig från skolan än att de söker sig från skolan för att undervisningen håller låg kvalitet. Sjunkande elevantal leder dock ofta till en negativ spiral, vilket gör att även en välfungerande skola kan få en negativ utveckling som kan vara både svår att förutse och att hantera. Detta behöver analyseras vidare för att se vilka åtgärder som kan behövas för att motverka den negativa utveckling som har skett i vissa skolor och som ordinarie utvecklingsåtgärder inte har lyckats möta. Även i detta sammanhang behöver ofta politiken för skolområdet samverka med övriga politikområden och den vidare analysen behöver därför breddas från att enbart gälla skolans regelverk.

När man överväger ytterligare åtgärder är det här, liksom när det gäller förslagen att stärka den socio-ekonomiska resursfördelningen, viktigt att undersöka konsekvenserna av det arbete som kommunerna redan har genomfört. Innan nya åtgärder introduceras bör man dra lärdomar av de positiva och negativa erfarenheter som redan har gjorts, tillsammans med forskning på området.

SKL:s ställningstagande

Allsidig social sammansättning

Huvudmännen har idag enligt skollagen uppdraget att ge eleverna likvärdiga förutsättningar att utvecklas och nå målen. Vi vet att elevernas socio-ekonomiska bakgrund är en stark förklaringsfaktor till elevernas resultat, vilket gör att den samlade elevgruppen på en skola spelar roll. Att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på skolenheterna är en del i arbetet med att ge alla elever likvärdiga möjligheter. Att följa upp skolornas sociala sammansättning av eleverna bör därmed vara del av det systematiska kvalitetsarbetet. SKL påminner om att situationen varierar stor i landet och att det i många kommuner finns ett litet eller vikande elevunderunderlag eller stora avstånd mellan kommunens skolor som påverkar möjligheterna till den allsidiga sociala sammansättning som efterfrågas. Detta blir tydligt om frågan tas om hand i det systematiska kvalitetsarbetet istället för att regleras enskilt.

Hur skolor placeras i kommunerna är en del av det lokala självbestämmandet, och dessa aspekter är redan en del i det planeringsarbete som görs. Som nämns på flera ställen i yttrandet räknar SKL med att kommunerna de närmaste åren kommer att bygga 600 förskolor och 350 skolor, och att främja alla medborgares väl och ve samt

et god lokal utveckling, är en del i arbetet med att planera och bygga nya förskolor och skolor. Redan idag finns en rad svårigheter som påverkar var nya förskolor och skolor kan byggas, och ytterligare regleringar på detta område riskerar att försena och försvåra den nödvändiga utbyggnaden.

Med detta sagt, **ser SKL behov av att ge kommunerna fler verktyg** än idag att placera elever i skolor som inte är förenligt med dagens regelverk. För några av dessa föreslår Skolkommissionen förändringar. SKL delar synen på att regelverket behöver ses över för att öka möjligheterna till att främja en allsidig social elevsammansättning men menar att ytterligare analyser behövs.

SKL bedömer att frågan om elevsammansättning i olika skolor hör hemma i det systematiska kvalitetsarbetet. Byggnationer av förskolor och skolor ska inte regleras i skollagen samt att det kan behövas ytterligare verktyg än de som kommunerna idag har till sitt förfogande för att underlätta en allsidig social sammansättning på skolenheterna. SKL föreslår att frågan om vilka verktyg som kan behövas och hur dessa verktyg ska utformas utreds förutsättningslöst i särskild ordning.

På skolnivå är allsidig social sammansättning en av de parametrar som kan ligga till grund när undervisningsgrupper beslutas av rektor. Andra är till exempel en jämn könsfördelning, hänsyn till när på året eleverna är födda, sociala faktorer, lämpliga gruppstorlekar, personalsituationen, lokalerna. Regleringar i läroplanerna om att styra så att elevernas socio-ekonomiska bakgrund får en starkare påverkan än andra relevanta faktorer försvårar en väl sammansättning av klasser. Rektorn bör i varje enskilt fall göra en samlad bedömning. Det bör även kunna vara olika och flexibla grupperingar under ett läsår utan att detta ska stöta på hinder. SKL påminner om att den genomsnittliga klasstorleken i Sverige är 19 elever och att det i många skolor finns en eller två paralleller.

Aktivt skolval frivilligt för kommunerna

SKL avstyrker förslaget att det i skollagen införs en bestämmelse som anger att placering i förskoleklass eller grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. **SKL anser** att det precis som idag är upp till varje kommun om en sådant förfarande ska införas. Som Skolkommissionen skriver måste det i de kommuner som tillämpar aktivt skolval givetvis vara så att hemkommunen är skyldig att placera en elev även om en ansökan inte görs.

Många kommuner tillämpar redan idag ett aktivt skolval, men det finns också de där eleverna – om deras vårdnadshavare inte aktivt önskar annorlunda – placeras utifrån så kallade upptagningsområde för respektive skola. En ordning där placering ska basera sig på en ansökan skulle innebära att de senare kommunerna behöver förändra sina rutiner och sitt arbete kring placeringar.

Man bör ha realistiska förväntningar på vad en ordning med ett aktivt skolval, i bemärkelsen att vårdnadshavare ska uppge önskemål om var man vill att ens barn ska gå, kan förväntas åstadkomma när det gäller att få till stånd en mer blandad elevsammansättning på skolorna. När en kommunal, likaväl som en fristående skola, är översökt måste ju faktiskt ett urval göras. För kommunala skolors del är det då närhetsprincipen som ska tillämpas. Vad utfallet av den blir när det gäller elevsammansättningen på skolorna beror på kommunens beskaffenhet exempelvis när det gäller graden av boendesegregation. Det finns också färsk svensk forskning som talar för att ett aktivt, eller som det ibland kallas, obligatoriskt skolval inte skulle minska den socioekonomiska segregationen mellan skolor.¹⁷

Skolkommissionen anser att ansökan ska göras till hemkommunen. Även SKL menar att det bör och kommer vara så i det allra flesta fall. Det finns dock elever som av olika skäl söker sig till en annan kommuns än hemkommunen skola. Även i de fall där en kommun tillämpar aktivt skolval anser förbundet att ansökan ska lämnas till den kommun där eleven vill gå, vilket är gängse ordning idag.

Om regeringen går vidare utifrån Skolkommissionens förslag, vill SKL påpeka att frågan om eventuella merkostnader för skolskjutsar behöver tas om hand.

SKL tillstyrker att kommunerna ska kunna frångå närhetsprincipen

Skolkommissionen föreslår att en kommun ska kunna frångå närhetsprincipen när det gäller placering vid kommunala skolor från årskurs 7 och att det då istället får ske genom lottning.

SKL menar att syftet med förslaget, att stävja det fria skolvalets segregande effekter, är lovvärt. Förbundet anser att en kommun kan ha behov av att kunna frångå närhetsprincipen för att åstadkomma en mer blandad elevsammansättning på sina skolor. Vad gäller just att lottning ska kunna tillämpas istället för närhetsprincipen har regeringen dock uttalat att de inte avser att, bereda det förslaget vidare, varför SKL avstår från att i dagsläget ta ställning för förslaget i denna del. Vilka verktyg som bör kunna användas och hur dessa ska utformas behöver utredas vidare.

SKL vill i sammanhanget påminna om det den möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor som föreslogs i en promemoria från Utbildningsdepartementet i början av 2017. I sitt yttrande över den bedömde förbundet att den föreslagna kvotmöjligheten sannolikt inte skulle få någon större effekt när det gäller att åstadkomma en jämnare fördelning av elever mellan kommunens skolor, men tillstyrkte trots det att kvotmöjligheten införs. Det behöver finnas någon form av verktyg för att få till stånd en mer blandad elevsammansättning utöver de verktyg som står till buds idag, vilka huvudsakligen är att ge tydlig

¹⁷ Danny Kessel och Elisabet Olme 2016 (oktober): *Obligatoriskt skolval. Föräldrars motiv vid val av skola, och vad det innebär vid obligatoriskt skolval*

information om valmöjligheterna till alla och att ha ett aktivt skolval. De verktygen är viktiga, men långt ifrån tillräckliga för att uppnå en mer blandad elevsammansättning på skolorna.

SKL tillstyrker förslaget om en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen för placering i kommunala skolor kan förändras i syfte att motverka skolsegregation. Förbundet har i flera tidigare sammanhang efterlyst en översyn av skollagens placeringsbestämmelser. Som vi anger ovan menar vi dock att det bör handla om en utredning med en bredare ansats än vad Skolkommissionen föreslår. Det som behövs är en grundlig översyn och ett helhetsgrepp om placering och antagning till såväl kommunala som fristående skolor. Och att det hittas lösningar och system som har bred politisk förankring och därmed har förutsättningar att få legitimitet inte bara hos berörda föräldrar och elever utan också allra helst hos den bredare allmänheten. Det är en stor utmaning att hitta ett sådant system, men desto viktigare att i alla fall försöka.

SKL tillstyrker att reglera urvalskriterier vid fristående skolor i förordning

Skolkommissionen anger olika argument för att kötid inte ska kunna användas som urvalskriterium för antagning till fristående skolor. Ett ytterligare argument menar SKL är principen om lika villkor mellan fristående och kommunala huvudmän.

Urval måste göras när en fristående skola är översökt. De urvalskriterier som Skolinspektionen idag godkänner är, utöver anmälningdatum, i huvudsak syskonförtur och geografisk närhet. Att dessa kriterier godkänns betyder dock inte att alla fristående huvudmän måste tillämpa dem. Medan kommuner enligt dagens regelverk måste tillämpa närhetsprincipen då en kommunal skola är översökt. Här råder således inte lika villkor mellan fristående och kommunala huvudmän. Det menar SKL ytterligare talar för att det behövs en översyn av reglerna för placering och antagning som tar ett helhetsgrepp om reglerna avseende såväl kommunala som fristående skolor. Vad gäller just att lottning ska kunna tillämpas istället för närhetsprincipen har regeringen dock uttalat att de inte avser att bereda det förslaget vidare, varför SKL avstår från att i dagsläget ta ställning för förslaget i denna del.

SKL tillstyrker förslaget att det ska regleras i förordning vilka urvalskriterier som får användas. I dagsläget framgår detta av praxis, men vi anser att det stärker transparensen och rättssäkerheten om det regleras i förordning.

Vad gäller förslaget att det i Skolinspektionens beslut om godkännande ska framgå vilka urvalskriterier som huvudmannen ska använda anser vi det tillräckligt att det framgår vilka kriterier som huvudmannen *får* använda. Det måste vara möjligt för en fristående huvudman att ändra vilka urvalskriterier man tillämpar över tid, och en ordning där huvudmannen är bunden genom sitt godkännande till vilka kriterier den *ska* tillämpa är inte rimlig.

Urval till skolenheter med gymnasieskolans nationella program

Skolkommissionen lämnar inga förslag för att få mer allsidig elevsammansättning inom gymnasieskolan. SKL konstaterar att frågan är relevant för såväl gymnasieskolan som andra skolformer.

SKL har inga invändningar mot att ytterligare utreda gemensam antagning och tillstyrker en utredning om begränsning av antalet tillfällen för skolval

Förbundet har inga invändningar mot förslaget att frågan om gemensam antagning utreds.

Som Skolkommissionen själv uppger har frågan nyligen utretts av den dock så kallade Skolkostnadsutredningen. De lämnade inte något förslag i riktning mot gemensam antagning. I SKL:s yttrande över den utredningens betänkande delade förbundet utredningens bedömning att en samlad organisation avseende ansökning och mottagande skulle ha sina fördelar. Men vi delade även utredningens bedömning att det också finns en rad både principiella och praktiska svårigheter med en sådan ordning.

SKL har fortfarande samma syn i frågan. Vi ser positivt på de exempel som finns där kommunen och fristående huvudmän på frivillig grund kommer överens om att det är kommunen som samlat hanterar sök- och antagningsförfarandet. Det är möjligt att en ordning med gemensam antagning bör införas generellt framöver. Vi bedömer dock att en utredning om gemensam antagning behöver föregås av en bred översyn av placerings- och antagningsreglerna för både kommunala och fristående skolor, som vi ovan efterfrågat.

SKL tillstyrker förslaget att utreda en begränsning av antalet tillfällen då skolval medges. Förbundet delar Skolkommissionens bedömning att dagens ordning med obegränsade möjligheter till skolbyten får negativa konsekvenser ifråga om resursutnyttjande, och att det även kan vara negativt för eleven. Vi vill dock betona att det, som Skolkommissionen själv anser, inte är önskvärt att helt ta bort möjligheten till skolbyten. Vidare bedömer vi att frågan snarare bör utredas tillsammans med den samlade översynen av själva placerings- och antagningsreglerna än tillsammans med frågan om gemensam antagning.

Läroplansutveckling och utvärderingssystem (kapitel 11)

Skolkommisionen lämnar bra men otillräckliga förslag om läroplaner. Läroplansfrågorna ges förvånansvärt lite utrymme trots att det är en både viktigt och vanlig fråga när det gäller behov av förändringar i skolan. Både när det gäller tydligheten (som approachas nedan) men även när det gäller fragmentisering och det samlade innehållet. Elever och lärare påpekar ofta otydlighet och stoffträngsel som något som behöver åtgärdas. Under de senaste åren har ett arbete för att minska stoffträngseln och antalet kunskapskrav pågått i Norge, ett arbete som Sverige bör dra erfarenheter från.

SKL:s ställningstagande

Kontinuerlig läroplansutveckling bra men otillräckligt förslag

SKL delar Skolkommisionens bedömning att det är bra med löpande förändringar i läroplaner med bas i professionens upplevelser och bedömningar. SKL vill tillägga att man på samma sätt kan göra löpande förändringar av de delar som bör vara politiskt styrda, utifrån hur omvärlden förändras och bilden av framtida behov. Även elevernas bedömningar bör vara inspel i sådana löpande förändringar.

Den konkreta användningen av läroplansmål och kunskapskrav behöver förtydligas

SKL har inget att invända mot en utredning om läroplansmål och kunskapskrav. Det behövs tydlighet för såväl elever, lärare, vårdnadshavare och beslutsfattare vad undervisningens syften och mål är. Både för att kunna genomföra en god undervisning och för att kunna följa upp och utvärdera om målen nås.

Till en sådan undersökning vill SKL skicka med frågeställningen om kunskapskravens roll. Enligt Skolkommisionen finns risk för att kunskapskraven blir för styrande, samtidigt som det enligt styrdokumentet är kunskapskraven som ska mätas för att se om eleven når målen och som ska ligga till grund för de olika betygsnivåerna.

Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

Nationell insamling av elevers behov av stöd försvårar fokus på lärmiljöernas betydelse

Ofta lyfts vikten av att upptäcka elevers behov för att ge stöd tidigt under skoltiden. SKL vill understryka att detta är angeläget, men ett tidigt stöd inte står i motsats till stöd även sent under skoltiden. En del elever behöver ett sammanhängande stöd under

hela sin skoltid Det är en investering som är angelägen både ur ett individ- och samhällsperspektiv att elever får det stöd de behöver för att fullfölja sin utbildning.

Enligt skollagen har elever rätt till det stöd de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina behov och förutsättningar. Det är elevernas behov och inte diagnoser som ska styra det stöd elever får i skolan.

Utgångspunkten är att skolans lärmiljöer ska kunna möta elevers olikheter. Att göra kvantitativa undersökningar som baseras på statistik över hur många elever som får extra anpassningar och särskilt stöd är inte relevant eftersom skolornas lärmiljöer är komplexa och deras förmåga att möta elever styrkor och behov varierar. **SKL anser** att det finns ett stort värde i att forskare följer skolornas utveckling av lärmiljöerna för att kunna ge alla elever de extra utmaningar, anpassningar och stöd de behöver. **SKL avstyrker** därför förslaget om nationell insamling av elevers behov av stöd och åtgärder.

Ett nationellt uppföljningssystem brådskar

Skolkommissionen anser att dagens mått på elevernas kunskapsmått inte är tillräckligt tillförlitliga och understryker (med referens till OECD) behovet att bygga upp en tillförlitlig uppföljning (inkl. value-added mått) på såväl skol-, huvudmanna- som nationell nivå som inte bygger på betygsresultat eller nationella prov.

SKL instämmer i behovet av en förstärkt resultatuppföljning som kan aggregeras på olika nivåer, delvis för att nationella prov idag inte är tillräckligt jämförbara över tid för att användas på detta sätt, men anser att betyg och omdömens roll som mått på elevers kunskaper bör stärkas snarare än uteslutas. Det är med betyg och omdömen som den allsidiga bedömningen görs av elevens kunskapsutveckling och undervisningens kvalitet. I den mån slutsatsen blir att betyg och omdöme inte ger tillräckligt goda mått på elevernas kunskaper bör man samtidigt överväga huruvida de ska fortsätta att ha den framträdande roll de har igenom skolsystemet. Idag läggs stort arbete på att formulera omdömen och sätta betyg, i alla ämnen och i många årskurser, och om slutsatsen är att de ändå inte kan användas för att utvärdera elevernas kunskapsnivåer bör andra åtgärder övervägas.

I sammanhanget vill SKL påminna om Skolverkets förstudier gällande förutsättningar att bygga upp en nationell betygsdatabas för Komvux och gymnasieskolan bör leda till en mer relevant, aktuell och tillförlitlig uppföljning som kan utökas med resultat för fler skolformer, och som medger analys och uppföljning på olika nivåer.

SKL anser att erfarenheter från Norge och slutsatser från Skolverkets tidigare uppdrag ska tas tillvara i det vidare arbetet med att ta fram ett value-added mått.

SKL anser att det är av största vikt att de som är ansvariga för skolan på olika nivåer har tillgång till god uppföljning av elevernas resultat, så att de styr förutsättningar och regelverk på det sätt som bäst främjar elevernas resultat. För att kunna bedöma hur väl

skolan när sitt uppdrag måste vi ha tydliga kunskaper om elevernas kunskapsresultat. Det handlar ytterst om betygen i de årskurser där dessa ges och omdömen i årskurser där betyg inte ges. Det är av stor vikt att alla kan lita på denna bedömning.

Det är även viktigt att så stor del av resurserna som möjligt går till att ge eleverna tillgång till så mycket undervisning som möjligt. Såväl ur ett kvalitetsperspektiv, effektivitetsperspektiv som styrningsperspektiv är det alltså av största vikt att det finns ett fullgott utvärderingssystem som möjliggör analyser och slutsatser på skolnivå, huvudmannanivå och nationell nivå. Ett sådant system behöver vara effektivt i den mån att data enbart ska behöva matas in vid ett tillfälle, men kunna användas på olika nivåer och i olika sammanhang.

SKL efterfrågar ett helhetsgrepp om förslagen som rör skolans uppföljning såväl i Skolkommissionens betänkande som i utredningen om nationella prov¹⁸. För en effektiv utvärdering av elevernas kunskapsresultat behövs en samsyn och tydlighet kring roller och om vilken uppföljning som ska ske på nationell- huvudmanna- respektive skolnivå.

¹⁸ SOU 2016:25: Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

Nationella målsättningar bör förankras i nationella data

De nationella målsättningarna föreslås mätas utifrån internationella insamlingar. Det är en ohållbar situation i längden, inte minst för att dessa undersökningars resultat inte är nedbrytbara så att de går att använda på lokal nivå samt genomförs för sällan. Relevanta svenska mått måste finnas.

SKL instämmer i behovet av en förstärkt resultatuppföljning som kan aggregeras på olika nivåer. Skälen är bland annat att nationella prov idag inte är tillräckligt jämförbara över tid för att användas på detta sätt, men SKL anser att betygens roll som mått på elevers kunskaper bör stärkas snarare än uteslutas. I den mån slutsatsen blir att omdömen och betyg inte ger tillräckligt goda mått på elevernas kunskaper bör man samtidigt överväga huruvida de ska fortsätta att ha den framträdande roll de har igenom skolsystemet. Idag läggs stort arbete på att formulera omdömen och sätta betyg, i alla ämnen och i många årskurser, och om slutsatsen är att de ändå inte kan användas för att utvärdera elevernas kunskapsnivåer bör andra åtgärder övervägas.

Väl genomförda reformer viktigare än snabbt genomförande för att undvika negativa och oväntade konsekvenser

SKL konstaterar att Skolkommissionen föreslår en mycket kort tidsram för de förändringar som föreslås vad gäller ett nytt riktat statsbidrag. I kapitel 8 redogörs för de problem som detta skapar och vilka analyser som behöver göras innan ett statsbidrag kan implementeras (till exempel dess finansiering – vilka andra riktade statsbidrag ska omvandlas och hur påverkar detta kommunerna på kort sikt?).

Den korta tid för genomförande som föreslås rimmar illa med Skolkommissionens önskan om en bred samsyn för skolans reformagenda. En implementering som drar igång innan remissinstanserna har hunnit säga sitt, som till exempel är fallet med arbetet med professionsprogrammet, främjar knappast den delaktighet och samsyn man säger sig eftersträva.

Skolkommissionen menar att det är angeläget att författningsförslagen träder i kraft så fort som möjligt. **SKL anser** att det är angeläget att undvika oväntade och oönskade konsekvenser som ger behov av förändringar samt de förväntade negativa konsekvenser som en korta tidsplaneringen ger. Att reformer genomförs genomtänkt, i god ordning, är uppföljningsbara och utvärderas är viktigare än att de genomförs skyndsamt.

SKL menar att flera av de förändringar som har behövt göras av regelverket för lärarlegitimation och behörighet hade kunnat undvikas med en mer gedigen konsekvensanalys och genomförandefas inledningsvis. Samtidigt behöver det finnas kontinuerlig reformvård och även dessa reformjusteringar behöver utvärderas och följs upp. SKL anser att det inte ska vara samma myndighet som ansvarar för genomförandet av förslagen som utvärderar dem.

I sammanhanget påminner SKL om de förslag för hur reformer ska planeras, genomföras och utvärderas som beskrivs i *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12). Även idag finns många exempel på reformer som ges för kort om tid för planering och implementering och som innehåller delar som behöver förändras snart efter en reform har trätt i kraft. Inte minst i ljuset av Skolkommissionens förslag poängterar SKL behovet av att göra goda analyser innan nya reformer beslutas.

Otillräckliga konsekvensanalyser

När det gäller de ekonomiska konsekvenser som presenteras återkommer SKL när konkreta förslag utifrån Skolkommissionens utredning presenteras av regeringen.

SKL:s ställningstagande

Oproportionerliga ingrepp i det kommunala självstyret

SKL delar inte Skolkommissionens analys att förslaget att reglera skolchef inte anses innebära inskränkningar i det kommunala självstyret. Att befattningen existerar idag är något annat än att som bakgrundsbeskrivningen gör gällande att lägga ansvar på en i lag utpekad tjänsteman för något där ansvaret idag ligger på den politiska nivån.

SKL anser att det finns förslag som går emot Skolkommissionens uppdrag att öka tydlighet i ansvar och rollfördelning. Det behövs en stärkt styrkedja som hänger ihop och där ansvar och mandat följs åt. Flera av Skolkommissionens förslag går snarare i motsatt riktning och bedöms inskränka på det kommunala självstyret på ett högst omotiverat sätt.

Förslagen lagreglerar sådant som idag är – och bör fortsätta var – ett ansvar för arbetsmarknadens parter

SKL konstaterar att Skolkommissionen anger att förslagen ”innebär att lärare och skolledare på olika sätt kommer att få en förändrad arbetssituation och till en viss del nya arbetsuppgifter” och att parterna ”måste ta ansvar för att reglera hur dessa förändringar ska hanteras dels lönemässigt, dels organisatoriskt för att samtidigt inte riskera en sänkt kvalitet på kärnuppdraget, undervisning och det pedagogiska ledarskapet.”

SKL anser att de förslag som läggs om ett professionsprogram bör vara en fråga för parterna att diskutera vidare.

Konsekvenser för övriga skolväsendet måste ingå i beslutsunderlaget

SKL delar Skolkommisionens bedömning att de förslag som läggs kommer att få en direkt påverkan även för de skolformer som inte direkt benämns. Det är ett skäl till att tydligare analyser behövs innan förslag kan träda i kraft.

Konsekvenser för lärares, rektorers och övrig skolpersonals administrativa börda ej utrett

SKL menar att det helt saknas konsekvensanalyser av de olika förslagens – enskilda och sammantagna – påverkan på huvudmännens och skolpersonalens administrativa åtaganden. Detta särskilt mot bakgrund av att Skolkommisionen i sin problembeskrivning pekar på den ökade administrationen (den administrativa bördan) som ett stort och reellt problem. SKL menar att det är viktigt att kommissionen med sina egna förslag inte ökar på denna börda ytterligare. SKL förordar att förslagen bör bli föremål för sådana analyser innan de kan träda i kraft

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
Vice ordförande

Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna reserverar sig mot beslutet enligt bilaga 2. Sverigedemokraterna bifaller reservationen.

Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget tilläggsyrkande enligt bilaga 3. Sverigedemokraterna bifaller reservationen.

Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna reserverar sig mot beslutet gällande enligt bilaga 4. Sverigedemokraterna bifaller reservationen.

Liberalerna lämnar särskilt yttrande, se bilaga 5.

2017-07-04

Ert dnr:
U2017/1967/S

Utbildningssektionen
Eva-Lena Arefäll
Bodil Båvner

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

SKL har beretts möjligheten att inkomma med yttrande över *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*. Yttrandet kommer att lämnas i två delar där föreliggande yttrande utgör SKL:s bedömning av de förslag som återfinns i kapitel 8.2. i betänkandet *Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering*. Resterande synpunkter lämnas 8 september.

SKL bedömer att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det ställer krav på såväl resurser till drift som stora investeringar. Minst 350 skolor kommer att behöva byggas de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans. En analys av dessa resursbehov saknas dock i Skolkommissionens betänkande. SKL:s bedömning av förslaget om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder ska ses i ljuset av dessa vidare behov.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommissionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheter att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. Förslaget om en miniminivå för resurser till undervisning och elevhälsa innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. Ansvar och befogenheter måste hänga ihop. Flera av Skolkommissionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

SKL:s bedömningar för de förslag som presenteras i kapitel 8.2. är:

- SKL delar kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter ska påverka hur statens resurser ska fördelas
- SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.
- SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

- SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver.
- SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL delar kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter ska påverka hur statens resurser ska fördelas

Det är inte bara SKL och dess medlemmar utan även olika myndigheter, och Skolkommissionen själv, som är kritiska mot de senaste årens utveckling med allt fler riktade statsbidrag inte minst inom skolsektorn. SKL välkomnar kommissionens ansats att minska antalet riktade statsbidrag. Och vi delar i grunden kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter är en av de olika aspekter som ska påverka hur statens resurser ska fördelas. SKL grundsyn är dock att statens tillskott av resurser till såväl skolan som andra välfärdsområden ska ske i form av generella och värdesäkrade statsbidrag.

I linje med den politik som regeringen driver bör fler av dagens riktade statsbidrag föras över till att bli generella och värdesäkrade statsbidrag. I en övergång är det en fördel om antalet riktade statsbidrag minskar och en större andel av statens resurser till skolsektorn kan fördelas mellan kommunerna utifrån socio-ekonomiska aspekter. På så sätt kan ett sådant statsbidrag som fördelas på socio-ekonomisk grund uppgå till ytterligare ett antal miljarder.

SKL avstyrker den utformning som föreslås för ett nytt riktat statsbidrag för undervisning och elevhälsa. Om ett nytt statsbidrag ändå införs avstryker vi att det villkoras på det sätt som kommissionens föreslår samt påpekar behovet av ytterligare konsekvensanalyser som behöver göras innan ett nytt bidrag kan beslutas.

SKL menar att målet att utjämna för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet. Ett nytt riktat statsbidrag med samma mål riskerar att leda till parallella system som försvårar. Om det föreslagna statsbidraget med socio-ekonomisk profil införs behöver det ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

I avsnittet om skälen för SKL:s bedömning beskrivs några av de svårigheter som går att utläsa från det förslag som föreligger.

SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.

SKL tillstyrker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner som har socio-ekonomiskt viktade

resursfördelningsmodeller, i synnerhet de som har finfördelade sådana. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Vi vill dock betona att indexvärdena ska fungera just vägledande precis som kommissionen föreslår, och inte vara bindande. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommissionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för en samlad bedömning. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer berör inte samtliga kommuner. Det viktiga är att varje kommuner tar reda på huruvida det finns systematiska skillnader i elevsammansättningen på skolorna som motiverar att vikta resurser utifrån socio-ekonomiska kriterier. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men kommande regelverk behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte tvinga kommuner att vikta sina ersättningar utan att de har behov av att göra så.

SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär att staten undergräver det kommunala självbestämmandet och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig.

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt andra former av nationell finansiering av skolan utreds. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som huvudsakligen svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning anser SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan skulle behöva övervägas samtidigt, eftersom goda förutsättningar för att styra och ta ansvar för en verksamhet förutsätter ett mandat att besluta om en verksamhets finansiering.

SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver

SKL har i olika sammanhang, t.ex. i vår senaste ekonomirapport från maj 2017, lyft fram att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det handlar dels om mer resurser till själva driften av skolan, men också om stora investeringar i skolans infrastruktur. Enligt en färsk enkätundersökning gjord av SKL kommer det byggas minst 350 nya grundskolor inom de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans.

I det slutbetänkande som Skolkommissionen har presenterat saknas dock en analys om skolan och dess resurser i ljuset av den demografiska utvecklingen och de investeringsbehov som den medför. Det har inneburit en olycklig begränsning av kommissionens resonemang, bedömningar och förslag. SKL:s bedömning av det förslag om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder som föreslås ska ses i ljuset av dessa vidare behov för skolsektorn.

SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommissionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommissionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Skälen för SKL:s bedömning – Övergripande om resurser till skolan

Socio-ekonomisk bakgrund viktigt, men inte den enda, till behov av skillnader i resurstilldelning och resursfördelning

SKL instämmer i kommissionens resonemang som säger att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. SKL instämmer i bedömningen att statens fördelning av resurser till kommunerna inte motsvarar de strukturella skillnader som påverkar möjligheterna att genomföra verksamheterna. SKL anser att det i första hand är i kostnadsutjämningsystemet som skillnader i kommuners olika strukturella skillnader bör utjämnas. Utredningen om Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12) har i uppdrag att bedöma huruvida socio-ekonomiska komponenter beaktas i tillräcklig

utsträckning. Ett arbete med ett nytt, riktat statsbidrag med samma ändamål bör ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

Samtidigt är det centralt att påpeka att de skillnader som finns i resurstilldelningen lokalt påverkas av andra faktorer än de som styrs av elevernas socio-ekonomiska bakgrund. I betänkandet argumenterar kommissionen för att staten behöver styra resursfördelningen tydligare, eftersom det annars blir för stora skillnader mellan skolor och kommuner. Kommissionen bygger en stor del av sitt resonemang om resursfördelning på insikten att en lika fördelning inte är likvärdig, utan att det tvärtom är genom att fördela resurser olika efter behov som skolan blir likvärdig. Trots det faller man själv i fällan genom att inte ta tillräcklig hänsyn till faktorer som ligger utanför de socio-ekonomiska modeller man tagit fram.

Här vill SKL särskilt uppmärksamma en faktor som kommissionen inte analyserar närmare i sitt betänkande men som bland annat Statskontoret har visat har stor betydelse för de olika kostnadsnivåer som finns för skolan i olika kommuner. Det handlar om ”invånardistans”, som uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunens yta. I sin rapport *Resurserna i skolan* (2013:10) visar Statskontoret att invånardistans är en viktig förklaring till skillnader i olika kommuners kostnader för skolan. Kommissionen nämner att glesbygd kan vara en skillnad till att lokalkostnader varierar men SKL vill påminna om att det även är en avgörande skillnad för kostnader för löner och andra delar. En analys av hur denna faktor påverkar de skillnader som kommissionen anser behöver motverkas vore önskvärt innan förändringar görs. SKL menar därför att den utredning som föreslås för att vidare se över skolans finansiering först bör analysera de olika faktorer som ligger bakom dagens nivåer av finansiering i olika kommuner, samt hur de påverkar resultaten och likvärdigheten, innan man undersöker åtgärder, som miniminivå eller sektorsbidrag. Det är inte tydligt i utredningen vilka problem som är de som behöver åtgärdas med de förslag man presenterar.

Svårt att avgöra nivån på resurser utifrån andel av skolans kostnader som går till undervisning och elevhälsa

Nivån för kommissionens förslag bygger på en jämförelse med andra OECD-länder och den indelning i kostnadsslag som görs i OECD:s analyser. SKL menar att det är olyckligt att hänga upp ett svenskt resursfördelningssystem och bedöma huruvida resurstilldelningen till skolan är tillräcklig på denna jämförelse.

Kommissionen menar att resurstilldelningen till skolan behöver öka. SKL delar denna bedömning, bland annat i vår senast publicerade ekonomirapport, där vi beskriver de utmaningar som utveckling och utbyggnad utifrån demografiska faktorer kommer att utgöra framöver. Det är ett gemensamt ansvar mellan stat och kommuner att möta dessa utmaningar, men de behöver mötas i ett samlat grepp, och inte genom att avsätta

vissa specificerade summor till vissa specificerade utgifter i systemet. En bedömning av huruvida resurstilldelningen till svensk skola är tillräcklig behöver baseras på hållfasta bedömningar, snarare än den jämförelse mellan andelen medel till olika kostnadsslag som utgör grunden för kommissionens bedömning av resurstilldelningsnivåerna.

Ett problem med att bygga analyserna på hur stor andelen av resurserna som avsätts för undervisning och elevhälsa, är att de inte speglar förutsättningarna för skolan att möta sitt uppdrag.

Exempel på personalkostnader som inte ryms inom kostnadsslaget ”undervisning” är:

- Medarbetare som avlastar lärare utöver direkt undervisningsrelaterade arbetsuppgifter.
- Administrativt stöd för lärare och skolledare.
- Elevassistenter.
- Utbyggnad och förstärkning av personal i fritidshem som inte är lärare.

Skolan behöver se över sin organisation i ljuset av de utmaningar som finns när det gäller kompetensförsörjningen. Svensk skola står inför en fortsatt utbyggnad samtidigt som den ständigt åläggs ökade ambitioner. Det behöver i ökande utsträckning mötas av en organisation där olika kompetenser behövs för att eleverna ska ges möjligheter att nå de mål som ställs i styrdokumentet. Det kommer att vara nödvändigt att i större uträkning än idag anställa personal som på olika sätt är stöd för elever och lärare, så att lärarnas kompetens används på bästa sätt för det som de är utbildade för, medan andra kan avlasta i de arbetsuppgifter som inte kräver lärarkompetens. Sådana medarbetare, som dels ger lärare en god arbetsmiljö och dels stödjer elevers utveckling i de sociala målen, räknas inte in i det som anges som undervisningskostnader. Satsningar på att anställa andra yrkesgrupper än lärare kommer alltså i realiteten att göra att andelen av kostnaderna som går till undervisning och elevhälsa minskar samtidigt som vår bedömning är att det är en väg som många kommuner måste gå för att få en väl fungerande kompetensförsörjning och en god arbetsmiljö för alla som är anställda i skolan.

Skälen för SKL:s bedömning – Det nya föreslagna riktade statsbidraget

Generella problem med riktade bidrag

Riktade statsbidrag har en rad inbyggda problem, som allt fler har uppmärksammat de senaste åren. Som exempel kan nämnas att riktade statsbidrag:

- Gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande genom att initiera åtgärder som riskerar att endast blir tillfälliga.

- Försämrar anpassningsförmåga och effektivitet genom att gripa in i pågående effektiviseringsprocesser eller genom undanträngningseffekter.
- Skapar osäkra planeringsförutsättningar och risk för kostnadsökningar
- Kräver stora administrativa resurser vid omständliga ansöknings- och redovisningsförfaranden, vilket också påverkas av villkoren.
- Ger oklara och svårsmätta effekter.

SKL:s bild är att det finns en ambition hos regeringen att omvandla riktade statsbidrag till generella.

Samtidigt instämmer SKL i kommissionens resonemang om att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. Mot den bakgrunden är kommissionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat bidrag intressant.

SKL anser att den omfördelning som behöver göras utifrån kommunernas skilda förutsättningar i första hand bör hanteras inom kostnadsutjämningsystemet. Detta utreds för närvarande, och en rad överväganden kommer att göras inom denna utredning.

Utöver de vedertagna problemen med riktade statsbidragen som skulle finnas även med det föreslagna bidraget, och en problematik med dubbla system för att utjämna förutsättningar, bedömer vi även att det finns ett antal ytterligare frågetecken kring det tänkta bidraget och praktiska följderna att beakta. Några av dessa tar vi upp nedan. Med tanke på den extremt korta remisstiden gör vi dock inte anspråk på att med det ha täckt in alla praktiska och rent tekniska svårigheter med bidraget.

Om det föreslagna statsbidraget med socio-ekonomisk profil införs behöver det ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

Kommissionen bedömer att systemet med kostnadsutjämning saknar förutsättningar att åstadkomma en tydlig socio-ekonomisk profil på resursfördelningen till skolan mellan kommunerna. SKL menar tvärtom att det är något som den pågående utredningen för kostnadsutjämningen bör överväga, eftersom detta idag ingår på andra håll. I till exempel äldreomsorgsmodellen omfördelas resurser mellan kommuner utifrån socio-ekonomiska variabler vilket därmed vore något som kan övervägas även för skolan. I delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämningen finns det idag inte någon socio-ekonomisk komponent, utöver en kompensation för elever som har rätt till svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. SKL har i flera remissvar påtalat att en socio-ekonomisk variabel bör införas.

Kostnadsutjämningen är just nu under utredning och enligt direktiven till den ska det i utredningen övervägas om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i systemets olika delmodeller. SKL menar att i den översynen kan ett helhetsgrepp tas kring frågan om utjämning för faktorer som utländsk bakgrund men också andra faktorer av socio-ekonomisk karaktär.

Att utjämna för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar anser SKL bäst görs i just kostnadsutjämningsystemet. Om Skolkommisionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag genomförs uppstår för just skolektorn parallella system för behovsutjämning. Därför måste ett införande ske i samordning med översynen av kostnadsutjämningsystemet. Kostnadsutjämningen skulle omfördela skillnader i demografi, behov av modersmålsundervisning och små skolor och skolskjutsar, medan ett riktat statsbidrag skulle omfördela de socio-ekonomiska skillnaderna. När översynen är klar och kostnadsutjämningsystemet bättre kan klara av att hantera socioekonomiska aspekter bör resurserna från statsbidraget överföras till kostnadsutjämningsystemet.

Att utgå från kostnadsslag slår fel

SKL ställer sig frågande till att ta två kostnadsslag; undervisning och elevhälsa, som utgångspunkt för konstruktionen av ett riktat statsbidrag. Kostnadsslag är huvudsakligen redovisningstekniska termer som används då kommunerna redovisar sina kostnader för de olika skolformerna i Räkenskapssammandraget (RS), medan budgeteringen normalt inte sker på kostnadsslagnivå utan utgår från en samlad ersättning till respektive skola där allt ingår och som rektor sen förfogar fritt över fördelningen av. Budgeteringen stämmer också överens med det mandat och ansvar som rektor har enligt skollagen.

Ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa som endast får användas till insatser som rent redovisningstekniskt bokförs som sådant, vilket i stort sett uteslutande är personalkostnader, riskerar att motverka effektiviseringar av verksamheten. Mer resurser i form av mer personal är inte det enda sättet att klara välfärdsuppdraget inom vare sig skolan eller andra välfärdssektorer, utan det behövs också effektiviseringar. Dessa kan bestå i att hitta arbetsformer som gör att man får ut mesta och bästa möjliga verksamhet för varje satsad skattekrona. Här ger digitaliseringen stora möjligheter, men också att i mer bred bemärkelse bedriva skolutveckling och anpassa arbetssätten utifrån beprövad erfarenhet.

Mot bakgrund av detta anser SKL att utgångspunkten för ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa motverkar syftet med statsbidraget, det vill säga undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Detta då en sådan ordning dels inte tar hänsyn till vedertagna sätt att budgetera offentligt finansierade verksamheter dels begränsar möjligheterna att fördela resurser så

att de lokala utmaningarna kan mötas på bästa sätt, till exempel genom att de begränsar vilka personalresurser som räknas in i bedömningen (se även de övergripande kommentarerna ovan).

Det föreslagna villkoret för statsbidraget skapar problem lokalt

Det finns flera skäl till att SKL avstyrker förslaget att det tänkta statsbidraget endast ges under förutsättning att kommunen under bidragsåret (som föreslås vara detsamma som kalenderår) minskar på sina egna medel till undervisning och elevhälsa per elev i förhållande till det närmaste året innan. De eftersläpningar som finns i redovisningen försvårar en god planering och framförhållning, vilket beskrivs nedan. Indelningen i kostnadslag försvårar olika satsningar som kan göras för att öka måluppfyllelsen och främja en god arbetsmiljö, vilket beskrivs ovan. Ett sådant villkor kringskar möjligheterna till såväl effektiviseringar som särskilda satsningar som påverkar ett särskilt års budget.

Ett sådant villkor betyder att huvudmännen inte kan minska resurserna från ett år till ett annat även om det vore motiverat, till exempel utifrån en förändrad elevsammansättning, eftersom det är den genomsnittliga kostnaden per elev som enligt förslaget är utgångspunkten i villkoret. Det statliga bidraget å sin sida ska enligt förslaget ta hänsyn till en sådan förändring, om än med eftersläpning, på årsbasis. På så sätt går systemen i otakt vilket skapar sämre förutsättningar för en långsiktig planering och styrning.

Om tre års index, eftersläpningar, asylsökande ingår ej i underlaget etc

Hur mycket respektive huvudman får i bidrag ska enligt kommissionens förslag baseras på ett index som i sin tur beräknas som ett medelvärde över de tre åren närmast före bidragsåret. Som i många andra fördelningssammanhang som bygger på folkbokföringen och historiska data om den kommer det uppstå eftersläpningar. Sådana är svåra att helt undvika, men ju större de är desto mer riskerar syftet med och träffsäkerheten i fördelningen att urholkas. Antalet elever och elevsammansättning hos en huvudman det år som man får bidraget för kommer inte nödvändigtvis vara detsamma som det var under de tillbakaliggande år som bidraget beräknas utifrån. Eftersläpningarna i det föreslagna statsbidraget kan få särskilt stora konsekvenser med tanke på det mycket stora antalet asylsökande elever som gått i skolan senaste åren och som under asyltiden den inte varit folkbokförda i landet, utan blir eller har blivit det först när de fått uppehållstillstånd.

Svårigheter med beräkningen av bidrag till fristående skolor samt interkommunal ersättning

Det föreslagna statsbidraget ska, i likhet med de flesta andra bidrag som finns idag, fördelas till kommuner och fristående skolor var för sig. Detta komplicerar ytterligare kommunernas beräkning när man ska fastställa ersättningarna till fristående huvudmän, eftersom kommunen där måste räkna bort alla statsbidragsintäkter som

fristående huvudmän själva ansöker om. Den socio-ekonomiska viktning som kommunerna själva finansierar och använder i bidragen till egna och fristående skolor ska även fortsättningsvis ingå till samtliga skolor medan det nya statsbidraget, liksom övriga riktade statsbidrag, måste särredovisas för att inte dubbel ersättning ska utgå till de fristående skolorna. Samtidigt som delar av en kommunal skolas resurser därmed inte ska ingå i bidragen till en fristående skola, måste kommunen kunna visa att bidragen beräknas på lika villkor. En inte helt lätt uppgift. Det finns också frågetecken kring hur det föreslagna statsbidraget ska hanteras i de interkommunala ersättningarna.

Svårigheter med beslut om statsbidrag lämnas först i december

Kommissionen förslag innebär att det nya statsbidraget delas ut med halvårseffekt 2018, dvs. att det första bidragsåret är 1 juli-31 december 2018. Därefter föreslås bidragsår vara detsamma som kalenderår.

SKL bedömer att en rad planeringsmässiga och praktiska inkörningsproblem riskerar att uppstå det första bidragsåret. Ska det överhuvudtaget finnas förutsättningar att omsätta statsbidraget under den perioden måste kommunerna få besked om sin tilldelning så tidigt som bara möjligt under 2018.

Även åren därefter måste besked om tilldelning lämnas i god tid. Här ställer vi oss frågande till varför kommissionen anser det lämpligt att beslut om tilldelningen inför det kommande året fattas i december. Som kommissionen själv påpekar ska kommunernas budget inför påföljande år enligt kommunallagen fastställas senast i november. Att då få besked om statsbidragstilldelningen först i december skulle i stort sett omöjliggöra för kommunerna att beräkna och fastställa ersättningarna till sina skolor för det kommande året innan det börjar. En sådan ordning är orimlig. Tvärtom behöver skolorna och dess rektorer veta i god tid innan ett nytt år börjar vilka resurser de har att röra sig med.

Dessutom fastställer många kommuner sin budget väsentligen tidigare än i november, för att ha tillräckligt med tid för internbudgetering och därmed kunna beräkna och lämna besked om bidragen och ersättningarna till skolorna, både kommunala och fristående, i god tid inför nästa kalenderår. Då blir ett besked om statsbidragstilldelning först i december ännu orimligare.

Om bidragets nivå, tabellen över indexvärdena, finansieringen av det nya bidraget mm

I betänkandet finns tabeller med beräkningar av vilka belopp som skulle tillfalla respektive kommun om det föreslagna nya statsbidraget införs och omfattar sex miljarder kr. Kommissionen påpekar dock att fristående huvudmän (som är tänkta att ansöka om bidraget för sig) inte ingår i dessa beräkningar och att kommunerna således får en mindre tilldelning än vad som anges i tabellerna. Det är anmärkningsvärt att

utredningen inte beaktat de fristående huvudmännen i sina beräkningar. SKL menar att det gör det svårt att använda tabellerna för att överhuvudtaget bedöma hur utfallet och därmed utrymmet för t.ex. personalförstärkningar skulle bli för respektive kommun jämfört med idag om statsbidraget införs.

Hur det slutliga och faktiska utrymmet blir jämfört med idag är dessutom helt beroende av vad som händer med befintliga riktade statsbidrag. En tänkbar delfinansiering av det föreslagna bidraget skulle enligt kommissionen vara att några av dagens befintliga bidrag avvecklas till förmån för det nya. I sammanhanget nämns bl.a. lågstadielyftet, lovskola och läxhjälp. Oavsett om och vilka av dagens bidrag som eventuellt avvecklas för att delfinansiera det är det först då det råder visshet om detta som det är möjligt att sammantaget bedöma och värdera vad det föreslagna nya statsbidraget skulle innebära för möjligheter jämfört med idag.

SKL saknar ett tydligare resonemang om att ett bidrag om just 6 miljarder (eller snarare 4 om man räknar bort omfördelningen) är den nivå som behövs för att möta de utmaningar som finns. Ovan redovisas den stora utbyggnad som kommer att behövas framöver. Samtidigt anges på olika håll i betänkandet att de nya medlen ska användas för ambitionshöjningar som krävs av alla, medan det återstår att beräkna hur de nya och omfördelade medlen kommer att påverka dagens fördelning.

Kostnaderna för grundskolan och förskoleklassen uppgift till 105,3 miljarder under 2015. Jämfört med 2014 ökade kostnaderna med 6,4 miljarder, en ökning med 6,5 procent. Fram till 2020 förväntas kostnaderna i fasta priser öka med 19 miljarder förutsatt att kostnaderna ökar exakt i takt med befolkningsförändringarna. Till detta kommer pris- och löneökningar samt kostnader för de nya skolor som byggs. Det föreslagna statsbidraget om 6 miljarderna bör ses i ljuset av kostnader och kostnadsökningar i stort. SKL ser fram emot en fortsatt dialog om kommande utmaningar för skolans utveckling och utbyggnad, utmaningar som staten och kommunerna måste möta tillsammans.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslaget om ett årligt socio-ekonomiska index som SCB ska ta fram och som ska vara vägledande för kommunernas interna resursfördelning

Kommissionens förslag om ett nytt socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag handlar om resurstilldelningen från staten till respektive huvudman. Men kommissionen lämnar också förslag om kommunernas resursfördelning till skolorna. Här föreslås att SCB får i uppdrag att årligen ta fram indexvärden för varje skola och att dessa kommuniceras till huvudmännen och kan tjäna som vägledning i deras resursfördelning till sina respektive skolor.

SKL tillstyrker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner har socio-ekonomiskt viktade resursfördelningsmodeller. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Samtidigt ser vi vissa risker med nationellt framtagna indexvärden per skola. Det kan skapa förväntningar om att respektive skola ska få ersättning exakt enligt sitt värde, och att det uppstår frågetecken bland rektorer men kanske också bland personal och föräldrar om varför inte alltid så kommer vara fallet. För som kommissionen själv säger är det många andra faktorer än den socio-ekonomiska elevsammansättningen på en skola som avgör dess behov av resurser. Det kan exempelvis handla om att ge extra resurser till små skolor på landsbygd eller i glesbygd, som är mer kostsamma att driva än skolor i tätort. Hur många asylsökande barn som ges skolgång under ett givet år är ett annat exempel. Det kan också handla om att vissa skolor behöver mer resurser än andra på grund av andra än rent strukturella faktorer, sådant som ett index överhuvudtaget inte kan spegla utan som kräver lokal kännedom.

Mot den bakgrunden vill SKL betona indexvärdena precis som kommissionen föreslår inte ska vara bindande utan fungera vägledande. Vägledande i bemärkelsen att de ger en indikation på respektives skolas behov, men inte nödvändigtvis speglar dess behov i sin helhet. Det är viktigt att komma ihåg att en kompensatorisk resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer inte löser allt. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommisionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för att bedöma behoven. Det är tydligare ju mindre kommunen i fråga är. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer är något som inte berör samtliga kommuner. Samtidigt åläggs det samtliga kommuner att undersöka och överväga denna faktor redan idag. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men regelverket behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte försvåra för de som inte behöver.

SKL menar att generella regelverk ska utgå från generella behov av reglering. I detta sammanhang menar SKL att det behöver göras en bedömning av hur det nyligen införda regelverket för resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer har genomförts samt en bedömning av hur väl detta stödjer verksamhetens resultat innan ytterligare åtgärder i samma riktning beslutas.

SKL:s bedömning är att kommunerna idag fördelar resurser med en socio-ekonomisk komponent i de fall där det är relevant. SKL tillstyrker att relevant myndighet stödjer

kommunerna i det vidare utvecklingsarbetet lokalt, så att det resursfördelningsystem som används ger de önskade effekterna.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslag om fortsatt utredning om miniminivå och sektorsbidrag

Nationellt fastställda miniminivåer för undervisning och elevhälsa försvårar ansvarstagande för helheten

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig. Redan idag är kommunernas handlingsutrymme rejält avskuret genom att vissa riktade statsbidrag för personalförstärkningar omöjliggör kostnadsänkningar om kommunerna vill ta del av statsbidraget. Som exempel kan nämnas att resurserna för förskola, förskoleklass, grundskola åk 1-3 och fritidshem kan behöva "låsas" för att kommunen ska kunna söka statsbidrag som motsvarar cirka fem procent av den totala budgeten för de berörda verksamheterna.

Om det finns en statligt uttalad nivå för vad en verksamhet ska kosta betyder det att staten påverkar hur kommunerna fördelar sina skattemedel per sektor, oavsett hur kommunen bedömer den och andra sektorerers behov av resurser sett till exempelvis kommunens befolkningsstruktur. Med en sådan ordning skulle det inte återstå inte mycket av kommunernas självbestämmande och rätt att själva förfoga över sina skattemedel.

Förutom dessa principiella invändningar uppstår en rad frågetecken kring hur sådana miniminivåer överhuvudtaget skulle kunna fastställas på ett trovärdigt sätt. Vad skulle de baseras på? En nationellt standardiserad norm för lärartäthet, klasstorlek eller liknande? I så fall skulle vi i stort sett vara tillbaka till den typ av nationellt beslutad resursreglering som avvecklades successivt med start på 1980-talet för att den var byråkratisk, ineffektiv och kostnadsdrivande.

Sektorsbidrag medför större förändringar för ansvaret för skolan

Förslaget om sektorsbidrag är otydligt och bör ses i ljuset av den övergripande frågan om ansvaret för skolan. Kommissionen skriver själva att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. De konstaterar också att en annan nackdel är att ett sektorsbidrag innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kommissionen reser även frågan huruvida ett

sektorsbidrag över huvud taget är möjlig att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.

SKL instämmer i att detta är relevanta farhågor. En centralt styrd resursfördelning kan inte garantera att alla skolor får de resurser som behövs utifrån just den skolans behov.

En god styrning av skolan kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt former av andra former av nationell finansiering av skolan utreds. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som helt eller delvis svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning menar SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan generellt skulle behöva övervägas.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommisionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommisionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna och Centerpartiet, se bilaga 1a+1b

Reservation lämnades av Liberalerna, se bilaga 2+1b

Särskilt yttrande lämnades av Liberalerna, se bilaga 3

Styrelsen för SKL
2017-09-08

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna

Styrelsen 2017-09-08

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

Vi reserverar oss mot formuleringar om åtgärdsgarantin på sidan 4 och 37 till förmån för texten nedan:

***SKL har i tidigare yttrande uttryckt oro** över förslag om en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och räkning pekat på att den föreslagna regleringen blir styrande över processer i skolan som professionen själva bör styra över. SKL är oroad över att flera av de förslag som tagits fram inom Skolkommissionen eller lyfts fram i betänkandet ytterligare kommer att spä på den arbetsbörda som man samtidigt säger sig vilja minska.*

Vi reserverar oss mot synpunkterna om en särskild utredare för elevhälsa till förmån för texten nedan (sidan 5 och 40):

***SKL har tidigare inte ställt sig bakom** förslaget om att tillsätta en särskild utredare för att konkretisera elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete i skollagen. Vi ser en risk att ökad reglering flyttar fokus från att utveckla lösningar utifrån elevernas och skolans behov till att uppfylla skollagens ökade krav, vilket inte alltid speglar de reella behoven.*

Vi reserverar oss mot ståndpunkten vad gäller aktivt skolval på sidan 6 och 43-44 enligt följande:

På sidan 6 reserverar vi oss mot följande tillägg: ***SKL anser** att aktivt skolval liksom idag ska finnas som möjlighet för de kommuner som väljer att använda sig av detta.*

På sidan 43-44 vill vi se följande skrivning:

Aktivt skolval

***SKL tillstyrker** förslaget att det i skollagen införs en bestämmelse som anger att placering i förskoleklass eller grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. I vårt yttrande över Skolkostnadsutredningens betänkande tillstyrkte förbundet att motsvarande ska gälla för antagning till fristående skolor. Vi bedömer att det stärker transparensen och rättssäkerheten i skolvalssystemet som helhet. Som Skolkommissionen skriver måste det dock givetvis vara så att hemkommunen är skyldig att placera en elev även om en ansökan inte görs.*

Att placering i kommunala skolor ska bygga på en ansökan innebär att det i praktiken införs ett aktivt skolval, vilket SKL ser positivt på. Många kommuner har det så redan idag, men det finns också de där eleverna – om deras vårdnadshavare inte aktivt önskar annorlunda – placeras utifrån så kallade upptagningsområde för respektive skola. En ordning där placering ska basera sig på en ansökan skulle innebära att de senare kommunerna behöver förändra sina rutiner och sitt arbete kring placeringar.

Man bör dock ha realistiska förväntningar på vad en ordning med ett aktivt skolval, i bemärkelsen att vårdnadshavare ska uppge önskemål om var man vill att ens barn ska gå, kan förväntas åstadkomma när det gäller att få till stånd en mer blandad elevsammansättning på skolorna. När en kommunal, likaväl som en fristående skola, är översökt måste ju faktiskt ett urval göras. För kommunala skolors del är det då närhetsprincipen som ska tillämpas. Vad utfallet av den blir när det gäller elevsammansättningen på skolorna beror på kommunens beskaffenhet exempelvis när det gäller graden av boendesegregation. Det finns också färsk svensk forskning som talar för att ett aktivt, eller som det ibland kallas, obligatoriskt skolval inte skulle minska den socioekonomiska segregationen mellan skolor.

Skolkommissionen anser att ansökan ska göras till hemkommunen. Även SKL menar att det bör och kommer vara så i det allra flesta fall. Det finns dock elever som av olika skäl söker sig till en annan kommuns än hemkommunen skola. I sådana fall anser förbundet att ansökan ska lämnas till den kommun där eleven vill gå, vilket också är gängse ordning idag.

Vi reserverar oss mot skrivningarna om kapitel 12, 13 och 14 (s. 7):

SKL anser att den planerade tiden för genomförande för kort för flera av förslagen och att det återstår analysarbete av såväl finansiering, innehåll och konsekvensanalyser. Tiden för genomförande som föreslås för till exempel ett nytt riktat statsbidrag och arbetsgrupp för att ta fram ett professionsprogram bör exempelvis förlängas.

Gällande skrivningen på sidan 10 om ett samråd vill vi även se följande tillägg:

Trenden är istället att regering och myndigheter snävar in mandatet utan att minska ansvarsutkrävandet. Det håller inte.

Det är tydligt att Sverige inte kan fortsätta på den utstakade vägen och fortsätta öka ambitionerna. ”Mer av allt” är inte en framkomlig väg. Snarare handlar det om ”räcka till för det viktiga” och då behövs en samsyn om vad det viktiga är.

Vi reserverar oss mot rubriken ”Frågor som behöver diskuteras mer” på sidan 8 som vi anser borde bytas ut mot följande: *Frågor som Skolkommissionen inte behandlar i tillräcklig utsträckning.*

Styrelsen för SKL
2017-09-08

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna

Styrelsen 2017-09-08

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

Vi reserverar oss mot beslutet gällande kapitel 9 och 10 med hänvisning till följande:

Kap 9

Ge läraren utökade befogenheter för att använda disciplinära åtgärder för ökad studiero, bättre arbetsmiljö och god undervisning.

Kap 10

Förslag att SKL AVSTYRKER att kommunerna ska kunna frånga närhetsprincipen. Stycken under denna rubrik ska därför strykas helt i yttrandet. (s. 44-45)

Styrelsen för SKL
2017-09-08

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna

Styrelsen 2017-09-08

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

Vi reserverar oss mot beslutet avseende stycket om samråd på sidan 10 och vill ha följande tillägg:

Ökad centralisering, eller förändring av huvudmannaskap är inte rätt väg för att nå bättre skolresultat.

Styrelsen för SKL
2017-09-08

Särskilt yttrande från Liberalerna

Samling för skolan -nationell strategi för kunskap och likvärdighet- SOU 2017:35

Liberalerna vill följande yttrande till Samling för skolan -nationell strategi för kunskap och likvärdighet- SOU 2017:35:

"Liberalerna förordar ett statligt huvudmannaskap för skolan"