



TJÄNSTESKRIVELSE

2017-08-16

Utbildningskontoret

Utbildningsnämnden

Svar på remiss Skolkommissionen SOU 2017:35 Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

Dnr: UN 17/68

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått möjligheten att lämna remissvar på Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35 Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.

Slutbetänkandet ska utgöra en samlad strategi för fortsatt förbättringsarbete i skolsystemet som helhet. Förslaget ger uttryck för en inriktning av det fortsatta arbetet och anknyter till pågående eller slutförda utredningar inom skolområdet.

Sammanfattning av förslaget och Södertälje kommuns synpunkter framgår i bifogat PM.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-08-16

PM Remissvar SOU 2017:35

Ärendet

I april 2015 presenterades Skolkommissionens uppdrag. Enligt kommittédirektivet 2015:35 *Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola* har Skolkommissionens uppdrag varit inriktat på att lämna förslag som syftar till

- höjda **kunskapsresultat**,
- förbättrad **kvalitet** i undervisningen och
- en ökad **likvärdighet** i skolan

De skolformer som varit i fokus för Skolkommissionens arbete är förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Skolkommissionen överlämnade ett delbetänkande till regeringen i maj 2016. I delbetänkandet redovisades bland annat förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden. Slutbetänkandet redovisades i april 2017 och innehåller förslag inom de utvecklingsområden som identifierades i delbetänkandet. Betänkandet ska utgöra en samlad

strategi för fortsatt förbättringsarbete i skolsystemet som helhet. Södertälje kommun har fått möjligheten att lämna synpunkter på slutbetänkandet. Sammanfattning av förslaget och Södertälje kommuns synpunkter framgår i bifogat PM.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Inga ekonomiska konsekvenser är direkt kopplade till detta ärende.

Kontorets förslag till nämnden:

Utbildningsnämnden beslutar att anta kontorets remissvar på SOU 2017:35 Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet



Monica Sonde

Utbildningsdirektör

Handläggare: Ann-Kristin Frohm

Skolutvecklare

Utbildningskontoret

Telefon (direkt): 08-523 07 64

E-post: ann-kristin.frohm@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm

Akten



PM | 2017-08 -12

Remissvar SOU 2017:35

**SOU - Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap
och likvärdighet**

Ann-Kristin Frohm
Skolutvecklare
Utbildningskontoret
Telefon (direkt): 08-523 0 764
E-post: ann-kristin.frohm@sodertalje.se

Remissvar SOU 2017:35

Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

Bakgrund och uppdrag

Skolkommissionen har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. En orsak till försämrade förutsättningar för att skapa kvalitet i undervisningen, vilket i sin tur påverkar kunskapsresultaten negativt, menar Skolkommissionen, beror på systemsvagheter.

För att förbättra resultaten och likvärdigheten i den svenska skolan ska man bygga på skolans starka sidor, bl.a. att skolsystemet i Sverige är väl utbyggt, att relationerna mellan lärare och elever är goda och att de flesta elever trivs i skolan. Svenska elever uppvisar också goda resultat när det gäller engelska, medborgarkunskaper och demokratisk kompetens.

Delbetänkandet med nationella målsättningar

I det delbetänkande som Skolkommissionen presenterade 2016 (SOU 2016:38) identifierades fyra utvecklingsområden samt nationella målsättningar för förbättringsarbetet enligt nedan

Goda kunskapsresultat		
Förskoleklassen	Grundskola	Gymnasieskola
Att kunna läsa är en grundläggande färdighet som är viktig i alla skolans ämnen. Alla elever i förskoleklassen ska ges god förberedelse för grundskolan när det gäller läsinlärning som grund för läsförståelse.	Grundskolans uppdrag är att ge alla elever möjlighet att nå kunskapsmålen och att stödja och stimulera dem att utveckla sina förmågor så långt som möjligt. Elever i behov av stöd ska upptäckas tidigt och få tillräcklig och adekvat hjälp så att fler får en god kunskapsgrund under de första skolåren. Kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande, och i alla årskurser. <i>Delmål:</i> 1. Andelen elever med svaga	Gymnasieskolan ska erbjuda utbildning som motsvarar ungdomarnas intressen och behov samt stödja och stimulera dem så att fler elever får förutsättningar att fullgöra studierna och därmed en god grund för yrkesarbete eller fortsatt utbildning. <i>Delmål:</i> 1. Genomströmningen i gymnasieskolan ska öka.

	kunskaper ska minska. 2. Andelen elever med goda kunskaper ska öka. 3. Andelen elever i årskurs 9 med godkända betyg i alla ämnen ska öka. 4. Andelen elever i årskurs 9 med behörighet till gymnasieskolans nationella program ska öka.	2. Andelen ungdomar med fullföljd utbildning på nationella program ska öka.
Kvalité i undervisningen		
Undervisning är skolans kärnuppgift och avgörande för elevernas lärande. Förutsättningarna för undervisningens kvalitet ska förbättras. <i>Delmål</i> 1. Andelen legitimerade lärare ska öka. 2. Rektorsfunktionen ska stärkas. 3. Kvaliteten i undervisningen som den bedöms av eleverna ska höjas. 4. Elevernas trygghet och studiero i skolan ska öka.		
Likvärdighet		
Bristande likvärdighet i skolan är skadlig både för individer och samhälle. Likvärdigheten ska förbättras. Skillnader mellan skolor ska minska. <i>Delmål</i> 1. Grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund. 2. Skillnaderna i kunskapsresultat mellan grundskolorna ska minska. 3. Sambandet mellan elevernas familjebakgrund och kunskapsresultat ska minska.		

Slutbetänkandet

Det slutbetänkande som kommissionen nu lägger fram ska utgöra en samlad strategi för fortsatt förbättringsarbete i skolsystemet som helhet. Skolkommissionen menar att ett förankringsarbete av de nationella målsättningarna behöver göras på bred front. Kommuner och enskilda huvudmän förväntas arbeta med målsättningarna och staten ska via sina myndigheter stödja kommuner och enskilda huvudmän i arbetet. De olika delmålen ska sedan följas upp och utvärderas på olika sätt, både på riksnivå och i resultatdialoger på regional nivå.

I betänkandet lämnas få konkreta förslag till åtgärder. Förslaget ger uttryck för en inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet och anknyter till andra pågående eller slutförda utredningar på skolområdet. Man föreslår också att frågeställningar som väckts inom ramen för Skolkommissionens arbete utreds vidare, bl.a. inom följande områden:

- En myndighetsöversyn där även organiseringen av den funktion för professionsfrågor som kommissionen föreslagit, samt berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan, bör ingå

- Extraordinära åtgärder för att öka antalet behöriga lärare
- Införande av höjda behörighetskrav för antagning till lärarutbildningarna
- Förutsättningarna för en statlig satsning på inrättande av excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning
- Förutsättningarna för lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser
- En miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa samt förutsättningarna för ett sektorsbidrag, vilket med nödvändighet även kommer att beröra reglerna för finansiering av skolverksamhet hos såväl kommunala som enskilda huvudmän
- En ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar
- Utvecklande av ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd

Förslagen i korthet och utbildningskontorets synpunkter

1. Huvudmannaskap

Ett stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan på regional nivå.

Ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering genom ett statligt bidrag till huvudmännen utifrån ett index som speglar deras socioekonomiska förutsättningar. Efter fortsatt utredning införs bindande miniminivåer. Vidare ska förutsättningarna analyseras för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan. En utredning ska genomföras i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

Statens sanktioner mot kommunala respektive enskilda huvudmän som så långt som möjligt ska vara likvärdiga. En motsvarighet till ett återkallande av godkännande för en enskild huvudman är statligt ingripande mot en kommunal huvudman.

I Skolkommissionen har funnits delade åsikter bl.a. vad gäller skolans huvudmannaskap, något som märks i förslagen om styrning och stöd. Skolan övergick från statlig till kommunal styrning 1991. Man hade en ambition att decentralisera och avreglera eftersom man menade att skolan blivit alltför omfattande och komplex för att kunna styras genom statlig detaljreglering. Statens roll blev då att ange de mål som skulle uppnås och man har sedan byggt ut systemet genom att skapa flera skolmyndigheter, bl.a. Skolinspektionen med ansvar för tillsyn och granskning av huvudmän och skolor. Skolverket bistår också huvudmannen med stöd i utvecklingsarbetet och det finns ett samarbete mellan kommunala huvudmän, bl.a. i SKL:s regi. Som ett komplement och för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom huvudmannens organisation föreslår man att det ska finnas en skolchef. Man lyfter också vikten av att rollfördelning och ansvar mellan lärare, rektor och huvudman tydliggörs. I betänkandet presenteras också tankar om ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering av skolverksamheten, eventuellt via ett sektorsbidrag.

Södertälje kommun anser att statliga myndigheter redan idag har stora möjligheter att tillgripa olika typer av sanktioner om så skulle behövas och att en utökning av de möjligheterna inte är nödvändig. Det

finns inget påvisat samband mellan kvalitet i undervisningen och statlig tillsyn och sanktioner. I den myndighetsöversyn som föreslagits behövs fortsättningsvis en dialog mellan stat och huvudmän.

Södertälje kommun anser att ett ökat nationellt ansvar för finansiering av skolverksamheten, eventuellt via ett sektorsbidrag, skulle kunna innebära stora ingrepp i det kommunala självstyret och frågan är om det skulle kunna förenas med en fortsatt kommunal styrning av skolan. Södertälje kommun vill också påpeka vikten av långsiktighet i eventuella förändringar av statlig finansiering och nuvarande statsbidrag.

Södertälje kommun anser att det finns en risk för att ett stärkt statligt inflytande kan komma att skapa ökad kontroll och byråkrati med dubbelarbete för huvudman, rektorer och lärare. Vi ser redan idag att det i samarbetet med staten, bl.a. i frågor om statsbidrag, samverkan för bästa skola, tillsyn och kvalitetsgranskningar, krävs en stor mängd dokumentation, oftast utan att hänsyn tas till de perioder då arbetsbelastningen redan är extra hög, exempelvis i samband med skolstart.

2. Skolval och minskad segregation

Minskad skolsegregation genom en övergripande bestämmelse om att huvudmannen ska sträva efter socialt allsidigt sammansatta skolor och klasser, aktivt skolval för alla grundat på bred och saklig information samt vissa förändringar för placering i kommunala skolor och urval till fristående skolor. En utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.

I betänkandet förs inga fördjupade resonemang kring boendesegregation och dess inverkan på skolsegregationen. Man konstaterar att skolan är en spegel av samhället men diskuterar i väldigt liten utsträckning andra samhällsfunktioners påverkan på skola i allmänhet och skolsegregation i synnerhet. Man föreslår att det anges i skollagen att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter och att rektors ansvar för att *inom skolenheten* verka för en allsidig sammansättning skrivs in i läroplanen.

I betänkandet lyfts tre anledningar till skolsegregation; boendesegregation, skolval och skolors val av elever. Man påpekar också att föräldrars val av skola påverkas av andra faktorer än skolors resultat, ex. skolans rykte, atmosfär och vilken skola elevens vänner väljer (2017:35:288). Frågan om s.k. value-added mått som ett led i föräldrars val av skola kan därmed ifrågasättas.

Skolkommissionen föreslår ett aktivt skolval för alla, vilket Södertälje nyligen genomfört. Kommunerna i Sverige skiljer sig åt i olika avseenden. För Södertäljes del skulle lottning knappast påverka elevsammansättningen på de kommunala skolorna då de flesta elever får sitt förstahandsval av skola tillgodosett. Vilken påverkan det skulle ha på friskolorna i kommunen och hur det i sin tur påverkar elevsammansättningen i de kommunala skolorna är svårt att sja om.

3. Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning som säkerställer rekrytering och utveckling av lärare och skolledare genom bland annat åtgärder gällande lärarutbildning, inrättande av professionsprogram, systematiserad kompetensutveckling samt stärkt vetenskaplig bas, forskningsanknytning och praktiska forskning.

Konkurrensen mellan kommunerna när det gäller att rekrytera behöriga och legitimerade lärare märks även i Södertälje. Behovet av att utbilda nya lärare är stort, liksom att stödja dem som är nya i sin yrkesutövning. Kommissionen förslår ett förstärkt inslag av praktik och verksamhetsförlagda studier inom ramen för utbildningen med en tydligare koppling mellan teori och praktik. För att underlätta detta föreslås ett starkare samarbete mellan skolhuvudmän och lärosäten, vilket provas i Södertälje genom olika former av samverkan med lärarutbildningar. I betänkandet lyfts förslaget att skapa fler vägar till behörighet samtidigt som man betonar kvalitetsaspekten. Skolkommissionen föreslår att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling inrättas samt att det skapas ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare.

Södertälje kommun instämmer i Skolkommissionens bedömning att behovet av att utbilda nya lärare är stort och att det behövs flera vägar in i läraryrket. Hur ett nationellt professionsprogram skulle utformas för att också kunna möta lokala förutsättningar och behov behöver utredas vidare. Frågor om konsekvenser av fasta steg i ett professionsprogram behöver diskuteras vidare. En fortsatt dialog mellan stat, kommuner, lärosäten, de verksamma samt deras fackliga organisationer behövs.

4. Undervisning och skolledarskap

Bättre förutsättningar för lärare och rektorer att ägna sig åt sina kärnuppgifter, undervisning och skolledning, genom förenkling och minskning av administrativa uppgifter, bl.a. genom digitaliseringens möjligheter.

Skolkommissionen menar att kärnuppgifterna undervisning och skolledning är det som ska vara i fokus för lärare och rektorer. Man lyfter fram att tidsanvändningen i skolan diskuterats och att det framförts att lärares och rektors tid i stor utsträckning används till administrativa uppgifter. Man menar också att såväl huvudmän som stat bör vara restriktiva med att belasta lärare och rektorer med egna mål, anvisningar och redovisningskrav i framtiden.

För att skapa större förutsättningar för kärnuppgifterna är Skolkommissionens bedömning vidare att det är hög prioritet på att utveckla och digitalisera nationella prov samt utveckla bedömningsstöd och kunskapsutvärderingar.

Södertälje kommun instämmer med Skolkommissionens bedömning att vissa administrativa uppgifter ingår i kärnuppgifterna och skulle kunna underlättas med stöd av digitala verktyg. Södertälje kommun anser också att vad som är rimlig nivå vad gäller dokumentation och administration för lärare och skolledare kan behöva tydliggöras. Vi ser redan idag en ökad arbetsbörda i samband med olika typer av statliga granskningar. En ökad statlig granskning och uppföljning kan komma att ytterligare öka den administrativa bördan på alla nivåer i skolsystemet, något som behöver uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Södertälje kommun instämmer också i att arbetet med att digitalisera de nationella proven skulle kunna effektivisera lärarnas arbete samtidigt som öka likvärdighet i bedömning och rättssäkerhet för eleverna skulle kunna öka.

5. Miljö för lärande och utveckling

En god miljö för lärande och utveckling, bland annat genom en stärkt och mer tillgänglig elevhälsa, en tidig kartläggning av elevers behov och förutsättningar samt att genom tidigt specialpedagogiskt stöd förebygga att skolsvårigheter uppstår (individprevention). Vidare genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning om vad som främjar trygghet och studiero samt om effektiva arbetssätt, metoder och strukturer som främjar olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling. Vidare genom evidensbaserade program och metoder gällande elever i behov av särskilt stöd och psykisk ohälsa, samt genom tillägg i läroplanerna om rektorns ansvar för trygghet och studiero, elevers respekt och hänsyn för skolans personal och för andra elever, elevernas egna ansträngningar i skolarbetet samt skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande.

Alla elever har rätt till strukturerad undervisning under lärares ledning som kan ge dem möjlighet att lära och utvecklas. Hur undervisningen ska utformas för att möta olika elevgruppers behov behöver prövas och följas upp av de yrkesverksamma lärarna i skolan i ett kollegialt lärande. Att det finns stöd i det arbetet, såväl från Skolverket som från lärosäten, och tillgång till undervisningsnära forskning är utomordentligt angeläget. Vad som är i fokus för det kollegiala lärandet och undervisningens utveckling behöver avgöras lokalt beroende på elevernas behov och de resultat som uppföljningar och utvärderingar ger.

De som arbetar i skolorna - elever, lärare, rektor och annan personal – har i olika utsträckning ansvar för skolmiljön vilket kommissionen föreslår skrivs in i läroplanerna. Det gäller dels rektors ansvar för trygghet och studiero liksom elevers egen respekt och hänsyn såväl för skolans personal som för andra elever samt vikten av egen ansträngning i skolarbetet.

Södertälje kommun anser att sådana skrivningar kan bidra till större tydlighet.

Södertälje kommun instämmer också i kommissionens bedömning att de disciplinära åtgärderna bör utvärderas och om behov finns ändra regelverket för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig.

Södertälje kommun instämmer i kommissionens bedömning att elevhälsans främjande och förbyggande uppdrag behöver tydliggöras och ingå i den myndighetsöversyn som föreslås. Huvudmannen har ett självklart ansvar för arbetet med elevhälsa och en trygg skolmiljö. I Södertälje finns utarbetade riktlinjer för trygghet och studiero som följs upp regelbundet. .

Södertälje kommun instämmer i bedömningen att det är av största vikt att tidigt identifiera elever i behov av stöd genom obligatorisk kartläggning redan i förskoleklassen och därefter utforma åtgärder för att undanröja hinder och svårigheter i lärandet. Det är bra och önskvärt att det skapas tydlighet kring hur extra anpassningar ska dokumenteras.

Södertälje kommun instämmer i kommissionens tankar att det behövs en tydligare bild av hur man arbetar med extra anpassningar och särskilt stöd samt att kunskap om vilka insatser som är effektiva respektive ineffektiva behövs. Att samla in uppgifter avseende extra anpassningar och särskilt stöd i nationella uppföljningssystem för att få underlag för en vidare analys och utvärdering kan bidra till en tydligare bild men det väcks också frågor och dilemman kring hur en sådan insamling ska genomföras. En sådan uppgiftsinsamling skulle också kunna öka lärares och skolledares administrativa börda. Frågan om uppgiftsinsamling behöver därför utredas vidare.

6. Läroplaner och utvärdering

Utvecklingen av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav bör ske i en kontinuerlig process med stark förankring hos lärosäten och bland lärare och rektorer. Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras på viktiga punkter. Tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas. Det behövs uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter.

Södertälje kommun anser att risken med en sådan kontinuerlig process är att nytt centralt innehåll lyfts in och att den stofffrängsel som många lärare idag upplever förstärks. Att hålla kurs- och ämnesplaner aktuella är viktigt men det behöver tydligt framgå hur och när det ska ske.

Södertälje kommun anser att det redan idag finns betyg, bedömningsstöd och nationella prov som stöd för att följa elevernas kunskapsutveckling. Att utveckla parallella mått riskerar att öka lärares och skolledares arbetsbörda och kan skapa otydlighet. Att stödja arbetet med att utveckla lärares bedömarkompetens och att utveckla användandet av den kunskap som fås via resultat på de nationella proven anser vi i Södertälje kommun vara en mer framkomlig väg än att utveckla nya mått på elevernas kunskapsutveckling. Uppföljning av effekten av extra anpassningar och särskilt stöd har kommenterats på annan plats.

En nationell strategi för skolan förutsätter ett samlat grepp och det kan därför vara klokt att avvakta remissvaren innan de utredningar och arbetsgrupper som behövs tillsätts. Då kan en samlad tidsplan för arbetet också upprättas.

Protokoll över ärenden som utbildningsnämndens
ordförande enligt utbildningsnämndens
delegationsordning har rätt att fatta beslut i.

§ 2

Utbildningskontorets yttrande på kapitel 8.2 ökat nationellt ansvar för skolans finansiering av Skolkommissionens slutbetänkande

Dnr UN 17/

Sammanfattning av ärendet

Yttrande från utbildningskontoret

Sektorsbidrag

Att införa ett sektorsbidrag tillsammans med miniminivåer för resurser till undervisning innebär att staten tar över en stor del av skolans styrning då den kan styra över hela resurstilldelningen. Det har en stor effekt på det kommunala självstyret. Det är dessutom ett komplicerat förfarande med skatteväxling mellan kommuner och staten för att finansiera sektorsbidraget.

Ett sektorsbidrag är en mycket stor förändring och hänger närmast ihop med en ambition att skolan ska få ett statligt huvudmannaskap. Därför bör införandet av ett sektorsbidrag föregås av ett omfattande utredningsarbete.

Etablering av miniminivåer för resurser till undervisning och elevhälsa

Detta ska utjämna de skillnader mellan kommunernas tilldelning av resurser för undervisning och elevhälsa.

Det är positivt att med ambitionen att utjämna dessa skillnader då detta ger en mer likvärdig skola oavsett kommun. Dock påverkas det kommunala självstyret. Det kan även finnas olika ambitionsnivåer och ekonomiska förutsättningar mellan olika kommuner som behöver belysas.

Inom Södertälje är skolan viktig och det tillförs redan idag resurser med syfte att öka kvaliteten och ge en likvärdig skola för alla elever.

Därför bör detta föregås av en utredning om varför dessa skillnader mellan kommuner finns.

Införande av nytt statsbidrag för undervisning och elevhälsa

Detta statsbidrag om ca 6 miljarder kronor kommer alla huvudmän och elever till del. Det baseras på elevernas socioekonomiska förutsättningar och är baserat på index framtaget av SCB.

Södertälje ser positivt på detta statsbidrag då det inte styr kommunernas interna



processer eftersom huvudmännen själva ansvarar för hur den socioekonomiska fördelningen ska göras internt.

Då Södertälje har begränsade resurser har man sedan drygt 10 år framgångsrikt arbetat med socioekonomisk resursfördelning. Eftersom en socioekonomisk komponent i resursfördelningen förbättrar förutsättningarna för kommuner lägre skattekraft ökar likvärdigheten mellan kommuner samt har en bättre effekt för kompensatoriska åtgärder. Det är således positivt med ett socioekonomiskt index som reglerar tilldelningen till kommunerna. Det är även bra att SCB tar fram detta index samt att det uppdateras årligen.

Detta nya statsbidraget kommer delvis att finansieras genom att ersätta ett antal riktade statsbidrag. Det är positivt då alla nuvarande riktade statsbidrag kan leda till upplevelse av splittrad styrning från staten samt att de kräver en del administration. Dock kan de befintliga statsbidragen användas för att stimulera en viss riktning. Det handlar således om vilka statsbidrag som avvecklas så att angelägna ändamål inte påverkas. De statsbidrag som Skolkommissionen anser vara tänkbara för avveckling är: Lågstadielyftet, specialpedagogiska satsningar, sommarskola, lovskola, läxhjälp samt elevhälsan.

De negativa egenskaperna är att statsbidragets index ej tar hänsyn till elevrörelser. En annan negativ aspekt är att SBCs index är släpande då t ex indexvärdet för 2018 är framräknat med stöd från åren 2014-2016 vilket riskerar att indexet blir uddlöst och får minskad effekt. Man måste också vara medveten att detta statsbidrag delvis finansieras genom att ett antal riktade statsbidrag slopas och att det därför inte är ett rent resurstillskott.

Kommissionen bedömer att skolkostnadsutredningens förslag är en bra grund för genomförandet av kommissionens förslag. Nackdelar med skolkostnadsutredningens förslag är att det är administrativt omfattande för huvudmännen samt att lagtexten bör justeras om att fristående huvudmän ska ersättas utifrån socioekonomiska faktorer och ej snittkostnader.

Förslaget känns i nuläget inte helt färdigt utan det behövs ytterligare en del arbete innan det kan tas i bruk. Det är också viktigt att kommunerna får rimlig tid på sig att anpassa sig till det nya statsbidraget

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse från utbildningskontoret

Ordförandebeslut

Utbildningsnämnden antar utbildningskontorets förslag till yttrande daterat 2017-07-13.

h



A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of a large loop followed by a series of connected strokes.

Elof Hansjóns (S)
Utbildningsnämndens ordförande

Beslutet expedieras till:

Akten



Tjänsteskrivelse | 2017-07-13

Utbildningskontorets yttrande på kapitel 8.2 ökat nationellt ansvar för skolans finansiering av Skolkommissionens slutbetänkande

Bakgrund

Skolkommisionens slutbetänkande *"Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)"* är ute på remiss. Sveriges kommuner har möjlighet att lämna remissyttrande. Remisstiden är satt till 5 augusti vad gäller avsnitt 8.2 *Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering* och till 1 september för övriga avsnitt. Detta remissvar avser delen om avsnitt 8.2 *Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering*.

En likvärdig skola kräver en resursfördelning som tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Skolkommisionen har i sitt delbetänkande bedömt att det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Resurser måste riktas till rätt personer och användas på rätt sätt. Forskning visar att effekten av ökade resurser är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund samt invandrat efter skolstart.

De resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är framför allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens och tid och mängd av lärarledd undervisningstid. Generellt kan det konstateras att effekten av ovanstående faktorer är större vid svagare socioekonomisk bakgrund.

Utbildningsutgifterna för grundskolans andel av BNP för Sverige är enligt OECD-snittet. Det är lägre än t ex Danmark, Norge och Island men i nivå med Finland. Personalkostnaden är den enskilt största kostnaden för grundskolan följt av lokaler och inventarier. Elevhälsokostnader är en av de minsta kostnadsposterna i skolan.

Kommunernas skatteintäkter och avgifter finansierar 81 procent av kommunernas totala verksamhet, generella statsbidrag svarar för omkring 13 procent och riktade statsbidrag svarar för omkring 5 procent. Detta varierar mellan kommuner då kommuner med svagt skatteunderlag och andra strukturella utmaningar får större andel statsbidrag. Detta är ett resultat av den kommunalekonomiska utjämningen som ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner.

Enligt Skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Detta regelverk förtydligades i Skollagen 2014. Det har dock visat sig vid jämförelser mellan kommuner att de faktiska kostnaderna för undervisning och elevhälsa saknar samband med elevernas socioekonomiska bakgrund.

Vid kartläggningar av kommunernas resursfördelningar som gjorts visar på att de flesta kommunerna fördelar resurser mellan skolorna efter socioekonomiska variabler. Dock finns det stora skillnader i vilka variabler som används. Det är bland annat stora skillnader i hur stor andel av de totala resurserna som fördelas efter elevernas socioekonomiska förutsättningar. Det finns även stora skillnader mellan de avsatta resurserna till undervisning och elevhälsa mellan olika kommuner. Dessa skillnader beror på skilda demografiska och geografiska förutsättningar men även olika ambitionsnivåer.

OECD har påtalat bristen på konsistens och likvärdighet i det svenska skolfinansieringssystemet och pekar på behovet att hitta ett mer likvärdigt och enhetligt system.

Skolkommisionens förslag om ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

Syftet med skolkommisionens olika förslag är att bidra till en resurstilldelning på huvudmannanivå och en resursfördelning från huvudman till skolenhet som är långsiktigt hållbar och på ett bättre sätt än idag speglar skilda förutsättningar mellan olika skolenheter med avseende på elevernas socioekonomiskt betingade förutsättningar.

Skolkommisionen anser att det idag generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget vilket i sin tur genererar skillnader i behov av kompensatoriska åtgärder. Det saknas även garantier för att huvudmän totalt sett avsätter tillräckliga resurser.

Bakgrunden till betänkandet är bland annat OECDs rapport om svenska skolan där man bedömde att svenska skolan behöver ett nationellt och sammanhållet system för fördelning av resurser med en starkare fördelningsprofil samt ett behov av att se över de riktade statsbidragen. Kommisionens förslag är att en utredning bör tillsättas med syfte att dels etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa samt analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag, som innebär att staten fördelar medel till hela eller stora delar av kommunens skolverksamhet, eller andra former av nationell finansiering av skolan. Det föreslås ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa. Bidraget är baserat på socioekonomiska förutsättningar och avser förskoleklass och grundskola. Bidraget ska fasas in under tre år och beloppet är 6 miljarder kronor. Detta statsbidrag ska regleras i en förordning med villkor att kommunerna och de enskilda huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel till undervisning och elevhälsa under den tid de får bidraget. SCB tar årligen fram ett socioekonomiskt index som ska vara grund till fördelningen av statsbidraget. Dessutom ska indexet för statsbidraget utgöra en vägledning för huvudmännens fördelning av medel till skolenheterna. Statsbidraget kan delvis finansieras genom att vissa riktade bidrag avvecklas.

Yttrande från utbildningskontoret

Sektorsbidrag

Att införa ett sektorsbidrag tillsammans med miniminivåer för resurser till undervisning innebär att staten tar över en stor del av skolans styrning då den kan styra över hela resurstilldelningen. Det har en stor effekt på det kommunala självstyret. Det är dessutom ett komplicerat förfarande med skatteväxling mellan kommuner och staten för att finansiera sektorsbidraget.

Ett sektorsbidrag är en mycket stor förändring och hänger närmast ihop med en ambition att skolan ska få ett statligt huvudmannaskap. Därför bör införandet av ett sektorsbidrag föregås av ett omfattande utredningsarbete där man även tar hänsyn till var huvudmannaskapet för skolan ska ligga i framtiden.

Etablering av miniminivåer för resurser till undervisning och elevhälsa

Detta ska utjämna de skillnader mellan kommunernas tilldelning av resurser för undervisning och elevhälsa.

Det är positivt att med ambitionen att utjämna dessa skillnader då detta ger en mer likvärdig skola oavsett kommun. Dock påverkas det kommunala självstyret. Det kan även finnas olika ambitionsnivåer och ekonomiska förutsättningar mellan olika kommuner som behöver belysas. Inom Södertälje är skolan viktig och det tillförs redan idag resurser med syfte att öka kvaliteten och ge en likvärdig skola för alla elever.

Därför bör detta föregås av en utredning om varför dessa skillnader mellan kommuner finns.

Införande av nytt statsbidrag för undervisning och elevhälsa

Detta statsbidrag om ca 6 miljarder kronor kommer alla huvudmän och elever till del. Det baseras på elevernas socioekonomiska förutsättningar och är baserat på index framtaget av SCB. Södertälje ser positivt på detta statsbidrag då det inte styr kommunernas interna processer eftersom huvudmännen själva ansvarar för hur den socioekonomiska fördelningen ska göras internt.

Då Södertälje har begränsade resurser har man sedan drygt 10 år framgångsrikt arbetat med socioekonomisk resursfördelning. Eftersom en socioekonomisk komponent i resursfördelningen förbättrar förutsättningarna för kommuner lägre skattekraft ökar likvärdigheten mellan kommuner samt har en bättre effekt för kompensatoriska åtgärder. Det är således positivt med ett socioekonomiskt index som reglerar tilldelningen till kommunerna. Det är även bra att SCB tar fram detta index samt att det uppdateras årligen.

Detta nya statsbidraget kommer delvis att finansieras genom att ersätta ett antal riktade statsbidrag. Det är positivt då alla nuvarande riktade statsbidrag kan leda till upplevelse av splittrad styrning från staten samt att de kräver en del administration. Dock kan de befintliga statsbidragen användas för att stimulera en viss riktning. Det handlar således om vilka statsbidrag som avvecklas så att angelägna ändamål inte påverkas. De statsbidrag som Skolkommisionen anser vara tänkbara för avveckling är: Lågstadielyftet, specialpedagogiska satsningar, sommarskola, lovskola, läxhjälp samt elevhälsan.

De negativa egenskaperna är att statsbidragets index ej tar hänsyn till elevrörelser. En annan negativ aspekt är att SBCs index är släpande då t ex indexvärdet för 2018 är framräknat med stöd från åren 2014-2016 vilket riskerar att indexet blir uddlöst och får minskad effekt. Man måste också vara medveten att detta statsbidrag delvis finansieras genom att ett antal riktade statsbidrag slopas och att det därför inte är ett rent resurstillskott.

Kommisionen bedömer att skolkostnadsutredningens förslag är en bra grund för genomförandet av kommissionens förslag. Nackdelar med skolkostnadsutredningens förslag är att det är administrativt omfattande för huvudmännen samt att lagtexten bör justeras om att fristående huvudmän ska ersättas utifrån socioekonomiska faktorer och ej snittkostnader. Förslaget känns i nuläget inte helt färdigt utan det behövs ytterligare en del arbete innan det kan tas i bruk. Det är också viktigt att kommunerna får rimlig tid på sig att anpassa sig till det nya statsbidraget

Skolkommissionens slutbetänkande - remissplan

- Den 5 augusti ska yttrande på avsnitt 8.2 samt tillhörande förordningstext och konsekvensanalys lämnas till Utbildningsdepartementet.
- SKL beslutar om yttrande på 8.2 den 4 juli.
- Den 1 september ska yttrandet som helhet lämnas till Utbildningsdepartementet.
- SKL har fått uppskov till 8 september för att besluta om yttrandet vid höstens första styrelsemöte.

Förslag om grundskolans finansiering i avsnitt 8.2.

- Ett statsbidrag om 6 miljarder föreslås fördelas utifrån socio-ekonomiskt index (2-3 miljarder omfördelning av befintliga statsbidrag).
- En miniminivå för resurser för undervisning och elevhälsa samt förutsättningar för sektorsbidrag ska utredas.
- Yttrande över det föreslagna statsbidraget ska lämnas senast 5 augusti.
- Ny förordning föreslås gälla från 1 januari 2018 och bidraget fördelas från 1 juli 2018.
- Exempel ges på fördelning per kommun. Skolkommissionen anger att viktiga parametrar i dessa exempel saknas (som fördelning till fristående skolor och omfördelning av tidigare statsbidrag).
- Generellt ett skissartat förslag där avgörande detaljer kvarstår att reda ut vilket ger svårighet att överblicka konsekvenser för genomförande.

Övriga förslag i urval

- Starka professioner (lärare och skolledare) samt vikten av lokal utveckling en tydlig ansats. Denna ambition är dock inte tydlig i alla förslag.
- Ett professionsprogram för lärare och skolledare som ger struktur för karriärutveckling och kompetensutveckling föreslås, att regleras i skollagen och styrs vid myndighet.
- Skolchefen lagregleras att ”aktivt verka för att bestämmelserna i skollagen.... uppfylls.”
- Myndighetsöversyn med regional struktur föreslås, utredning är tillsatt.
- Utredning föreslås för att ta fram en regional modell för finansiering, dimensionering och styrning av gymnasieskolan, med starkare nationellt ansvar.
- För att minska segregationen föreslås bland annat huvudmannaansvar för allsidig elevsammansättning, aktivt skolval, gemensam antagning, närhetsprincip, slopad kötid.

Saknas i betänkandet

- En hållfast bedömning av skolans behov av resurser och medarbetare framöver (lärare, skolledare och andra) för skolans utveckling och utbyggnad.
- Innehåll, omfattning och ambition i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav.
- Förslag om digitalisering utöver administrativa vinster.
- Samverkan med andra politikområden, särskilt vad gäller att motverka segregation och för att stödja alla elevers utveckling.
- Fördelar med kommunal skola.
- Förskolan, särskolan och vuxenutbildningen (enligt direktiv ska förskoleklass, grundskola och gymnasieskola vara i fokus).
- Fritidshemmens verksamhet, med samma mål och övergripande styrdokument samt samverkar med skolan.

Förslag som SKL kommer att huvudsakligen behandla i yttrande

- I följande bilder presenteras kapitelvis de förslag och bedömningar som är de som huvudsakligen kommer att behandlas i SKL:s yttrande.
- För vidare information om arbetet, kontakta gärna kansliet.

Förslag och bedömningar - huvudmannaskap

Skolkommisionens förslag

- Reglerad funktion för skolchef som förtydligas med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att skollagen och andra statliga styrdokument efterlevs.
- Statliga åtgärder för rättelse för skola med kommunal huvudman aktualiseras likt återkallande av godkännande för enskild huvudman.
- Myndighetsöversyn

Kansliets kommentarer

- Konsekvenser för kommunernas interna organisation, ansvarsfördelning och helhetssyn. Försvårar ambitionen att låta ansvar och befogenheter hänga ihop genom systemet.
- Hur påverkas kommunens ansvar för alla elevers skolgång?
- SKL kommer främst ha synpunkter på myndigheternas uppgifter och relation till kommunerna, snarare än organisation. Utredning tillsatt, där dialog är viktig.

Förslag och bedömningar – kompetensförsörjning

Skolkommisionens förslag

- Fler platser på lärarutbildningar, förstärkt lärarutbildning, fler vägar in till yrket, starkare ansvar hos huvudmän för komplettering för behörighet, tid för rektorsutbildning.
- Se över antagningen och Alf/Ulf-avtal
- Inrätta excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning

Kansliets kommentarer

- Många samverkande åtgärder behövs för att öka antalet legitimerade lärare, även åtgärder för ökad genomströmning. Även i rektorsutbildningen – där idag 65 procent godkänt.
- Följ pilotprojekt för antagning och avtal mellan lärosäten och huvudmän.
- Hur kombinera excellence och god utbildning överallt?

Förslag och bedömningar – professionell utveckling

Skolkommissionens förslag

- Karriärsystem med statlig styrning och väsentliga inslag av partssamverkan
- En nationell funktion vid myndighet för att styra och utveckla professionsprogrammet, föreslås tillsättas arbetsgrupp 1 september.

Kansliets kommentarer

- Karriärutvecklingssystem för andra yrken ej formaliserat i lag eller inom ramen för statliga myndigheters ansvar. Hur förhåller sig förslaget till det som idag är arbetsgivares respektive parter ansvar?
- Föreslå att tillsättandet av en arbetsgrupp avvaktar remissvaren.

Förslag och bedömningar – undervisning och skolledarskap

Skolkommisionens förslag

- Digitalisera nationella prov samt utveckla bedömningsstöd / kunskapsutvärderingar
- Effektivare arbete med digitalt stöd samt andra medarbetare som kan stötta lärare med till exempel administration.
- Minska administrativa arbetsuppgifter (huvudmännen approcheras)

Kansliets kommentarer

- Positivt med digitala prov. Effekter av bedömningsstöd bör prioriteras vad gäller tidsåtgång för lärare och elever. Angeläget med nationell kunskapsutvärdering.
- Samordning av digitala plattformar, till exempel i form av kravspecifikationer, kan göras på nationell nivå.
- Viktigt att se över arbetsuppgifter från såväl huvudmän som stat för att utnyttja lärares och andras kompetens och tid på bästa sätt.

Förslag och bedömningar – 1/3

nationellt ansvar för finansiering

Skolkommisionens förslag

- Utred miniminivåer för resurser till undervisning och elevhälsa. Utred förutsättningar för sektorsbidrag.
- Inrätta ett villkorat statsbidrag för undervisning och elevhälsa. Ca 6 miljarder som fasas in över tre år. Cirka 3 miljarder finansieras genom pågående riktade statsbidrag.
- SCB får i uppdrag att årligen ta fram ett socioekonomiskt index som utgör bas för statsbidraget.

Kansliets kommentarer

- Genomgripande förändring i skolans styrning. Minskar befogenheter med bibehållet ansvar. En utredning bör inriktas på ett finansieringssystem där ansvar och befogenheter hänger ihop.
- Skissartat förslag med mycket kort tid för planering. Villkor som försvårar prioritering, utbyggnadsbehov, tillfälliga insatser, effektivisering, planering. Nivån ej motiverad utifrån reella behov.
- Bra med index som kommuner betalar för idag. Får ej bli styrande.

Förslag och bedömningar – 2/3 nationellt ansvar för finansiering

Skolkommisionens förslag

- Starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering.

Kansliets kommentarer

- Positivt med regional samverkan för kompetensförsörjning / utbildningsutbud, utifrån elevers valmöjligheter och arbetslivets behov. Utgångspunkt för utredning: staten kan ge incitament men inte del av kommunala beslutsprocesser.
- Myndighetsstöd kan gälla regionala planeringsunderlag för utbud och dimensionering samt för utformning av samverkansavtal, stöd till utvecklingsprojekt
- Fortsatt dialog inför utredning behövs.

Förslag och bedömningar – 3/3

nationellt ansvar för finansiering

Skolkommisionens förslag

- Undervisningstiden i grundskolan bör på sikt öka.
- Olovlig frånvaro, sena ankomster, stök och oro i studiemiljön ska minska.
- Stärkt redovisning och kontroll av den minsta garanterade undervisningstiden.
- Gymnasieutredningens förslag till uppföljning och redovisning av undervisningstiden bör genomföras.

Kansliets kommentarer

- SKL tidigare positiv – när finansiering och kompetensförsörjning tillåter.
- Gott syfte – vilka verktyg behövs?
- **V**inster med föreslaget ej motsvarande inskränkningen. Uppföljning bör ske på annat sätt.
- Ej det samma som likriktning av arbetsformerna utan rymma mångfald av lärandesituationer.

Förslag och bedömningar – en god miljö för lärande och utveckling

Skolkommisionens förslag

- Ökad kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning: att sprida goda arbetssätt, metoder och strukturer.
- Ev lagändring som ger kommuner möjlighet att inrätta resursskolor.
- Inrätta system för uppföljning och utvärdering av elevers stöd i det nationella uppföljningssystemet.
- Förstärka elevhälsan, samverkan samt förtydliga uppdrag om välbefinnande.

Kansliets kommentarer

- Bra med kunskapsstyrning.
- Bra med lika villkor för resursskolor – det har SKL drivit.
- Insatser ska dokumenteras. Vad som ska följas upp nationellt behöver analyseras vidare. Finns risker med kategorisering för nationella behov.
- Bra att uppmärksamma förebyggande arbete samt att regering och SKL bör arbeta mer ihop, det gör vi gärna.

Förslag och bedömningar – aktivt skolval och minskad segregation

Skolkommisionens förslag

- Huvudmannen ska aktivt verka för allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektorn inom på skolan
- Placering av elever utifrån ansökan.
- Närhetsprincipen kan frångås fr år 7. Lottning kan ersätta som urvalsprincip.
- Utredning för att se över närhetsprincipen.
- Kötid ej urval till fristående skolor, lottning möjligt.
- Utredning för gemensam kö

Kansliets kommentarer

- Gott syfte – vilka verktyg ges och vilka är begränsningarna?
- Vilka verktyg kan prövas för att motverka segregation i urvalssituation?
- Saknas resonemang om valmekanismer och vad som händer i skolor som eleverna väljer bort.
- Inga förslag avseende urval till gymnasieskolan.

Förslag och bedömningar – läroplaner och utvärdering

Skolkommisionens förslag

- Utveckling av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav i en kontinuerlig process.
- Nationell insamling av antal elever i behov av extra anpassningar och särskilda stödinsatser, vilka insatser som görs och hur dessa fungerar.
- Utveckla added-value-mått samt mer "tillförlitliga mått"

Kansliets kommentarer

- Bra med otillräckliga förslag om läroplaner. Frågan om stoffträngsel bör adresseras.
- Vad som ska följas upp nationellt behöver analyseras vidare. Finns risker med kategorisering för nationella behov.
- Tidigare utredningsförslag om nationell uppföljning, inklusive value-added är prioriterat. Stärka betygssystemet istället för nya "tillförlitliga" mått?