

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
u.remissvar@regeringskansliet.se

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

(U2017/01967/S)

Sammanfattning

Skolinspektionen har givits möjlighet att yttra sig över Skolkommissionens slutbetänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Skolinspektionen välkomnar Skolkommissionens arbete för att åstadkomma höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Skolkommissionen ger en samlad beskrivning och analys av den svenska skolans utmaningar och lämnar flera förslag och bedömningar. Skolinspektionen ser positivt på flera av kommissionens förslag, men i flera delar finns också förslag och bedömningar där det enligt Skolinspektionens mening finns behov av problematiseringar, förtydliganden och mer utvecklade konsekvensanalyser. Det gäller bland annat förhållandet mellan stöd och statlig granskning, men även andra förslag i betänkandet.

Skolinspektionen fokuserar huvudsakligen på de frågor där myndigheten vill förtydliga aspekter ur ett granskningsperspektiv och yttrar sig härutöver enbart över de områden och i de frågor där myndigheten har synpunkter på förslagen.

Sammanfattningsvis vill Skolinspektionen anföra följande:

Angående förslagen och bedömningarna om en statlig myndighet med regional närvaro samt en myndighetsöversyn (avsnitt 4.1 och 4.3);

- Det är generellt svårt att bedöma hur Skolkommissionens förslag i dessa avsnitt förhåller sig till skolmyndigheternas nuvarande uppgifter. Skolinspektionen tar inte ställning till hur skolmyndigheternas uppgifter bör se ut. En översyn har nu beslutats och det är positivt att skolmyndigheternas uppgifter blir belysta.
- Skolinspektionen vill dock uppmärksamma att vissa aspekter av kommissionens förslag frångår centrala utgångspunkter för nuvarande inspektion; närmare

bestämt att statlig granskning ska vara oberoende samt kunna använda flera granskningsverktyg.

- Skolinspektionen vill utifrån ett granskningsperspektiv understryka vikten av att huvudmannens ansvar i förhållande till staten är tydligt.
- Vidare behöver kommissionens utgångspunkter för en myndighetsöversyn kompletteras. Skolinspektionen saknar i flera beskrivningar som Skolkommissionen gör helheten i granskningsuppdraget – där såväl tillsyn som kvalitetsgranskning ingår.

Angående förslag och bedömningar om skolans utveckling och andra styrningsaspekter;

- Förslaget om en statlig reglering av skolchefens ansvar riskerar att innebära en otydlighet avseende vilka krav som ställs mot huvudmannen och skolchefen, eftersom huvudmannen har en skyldighet att följa skolförfattningarna medan skolchefen, anställd av huvudmannen eller till och med samma person som huvudmannen, endast aktivt ska verka för att författningarna följs.
- Förslaget om verktyget *statliga åtgärder för rättelse* behöver problematiseras i förhållande till kommissionens bedömning om behovet av regionala myndighetskontor som utför stödjande skolgranskningar.
- Förslaget om ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare är i stort positivt och tillstyrks. Vilket innehåll som ska prioriteras från nationell nivå behöver tydliggöras.
- Förslaget om att tydliggöra rektorns ansvar för trygghet och studiero i läroplanen tillstyrks.
- Även om frågan om kommuners möjlighet att inrätta så kallade resursskolor nu är avgjord kvarstår ett behov av att lagstiftningen på detta område tydliggörs.
- Det är positivt att kommissionen vill tydliggöra skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande i läroplanen.
- Förslaget om en allsidig social sammansättning har ett viktigt syfte att minska skolegregationen, men behöver förtydligas eftersom tillämpningen annars riskerar att inte bli likvärdig. Otydligheten kan också försvåra bedömningen om i vilka fall lottningsordning kan användas som urvalskriterium.
- Förslaget om ett aktivt skolval riskerar att signalera att en elev kan göra ett bättre eller sämre val av skola och att ett ansvar för skolegregationen lämnas till föräldrarnas val. Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på att även denna aspekt behöver ses utifrån ett barn- och elevperspektiv.
- Det bör anges vad som avses med "andra personliga förhållanden" i förslaget om att en elev som har särskilda skäl ska ha rätt att få en placering i skälighetsnärlighet till hemmet.
- Förslaget om nationella målsättningar för skolan är positivt, men det bör understrykas att målsättningarna inte ersätter de nationella målen.

Nedan följer Skolinspektionens närmare synpunkter.

4. Stärkt huvudman genom statligt stöd och samverkan

4.1 En statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen

Skolinspektionen instämmer i Skolkommissionens bedömning att alla skolhuvudmän behöver ha tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Våra erfarenheter pekar på att många skolhuvudmän i dag saknar den kapacitet som behövs. Skolinspektionen anser dock att vissa av de slutsatser som kommissionen drar i avsnitt 4.1 väcker fortsatta frågor. Skolinspektionen tar inte ställning till hur skolmyndigheternas uppgifter bör se ut. En översyn har nu beslutats och det ger en viktig möjlighet till att skolmyndigheternas uppgifter blir belysta. Skolinspektionen vill dock problematisera kommissionens förslag i förhållande till nuvarande utgångspunkter för inspektion. En central grund är här de tidigare bedömningar som gjorts i proposition 2007/08:50 och i förarbetena till denna (dir. 2007:28, SOU 2007:79) om vikten av en oberoende statlig granskning på skolområdet med flera granskningsverktyg till sitt förfogande.

Skolinspektionen vill särskilt påpeka att det finns otydligheter gällande de så kallade stödjande skolgranskningar som kommissionen förordar. Enligt kommissionen bör de granskningar av skolor som i dag sker inom Skolinspektionens regelbundna tillsyn förändras från att huvudsakligen bedöma regelefterlevnad till att aktivt bidra till skolornas kapacitetsbyggande. Kommissionen anser att granskningarna bör ha ett stödjande och utvecklande syfte och tydligt riktas mot kvaliteten i undervisningen och de villkor som styr denna. Kommissionen menar att stödjande skolgranskningar är en naturlig uppgift för de regionala kontoren inom den skolmyndighet som förordas (s. 110 f).

En övergripande problematik är att Skolkommissionens förslag och diskussion i avsnitt 4.1 i liten utsträckning förhåller sig till de olika uppdrag som skolmyndigheterna har i dag, hur dessa fullgörs och över tid utvecklas. Det betyder bland annat att några av de uppgifter som kommissionen menar bör finnas redan existerar inom skolmyndigheterna och att arbete pågår.

Mot bakgrund av kommissionens bedömning vill Skolinspektionen därför göra några förtydliganden. En utveckling mot granskningar som i högre grad fokuserar på kvalitet i undervisning och i skolors arbetssätt finns redan i dag. Skolinspektionen granskar sedan flera år undervisningen och gör lektionsobservationer. De tematiska kvalitetsgranskningarna har utvecklats och följs av kommunikationsinsatser till såväl de skolor som granskats som till andra. Ett fokus

på att granska undervisningen finns således redan i dag i Skolinspektionens verksamhet.

Inom projektet *Inspektion 2018* prövar Skolinspektionen om en modell för regelbunden kvalitetsgranskning i högre grad kan bidra till förbättrade möjligheter att utveckla kvaliteten i utbildningen utöver skollagens lagstadgade miniminivå. Detta bedömer vi kommer att bidra till skolors kapacitetsbyggande – men ändå fortsatt handla om granskning där staten inom inspektion fattar beslut riktade mot huvudmannen och följer upp förbättringsåtgärder. Skolinspektionen har inlett detta arbete bland annat utifrån tidigare rapporter som belyst inspektion. Riksrevisionen, OECD och vår interna analys har uppmärksammat vikten av att komma ännu närmare undervisningen och lednings- och styrningsfrågorna. Skolinspektionen har också rekommenderats att lyfta styrkor och svagheter på ett mer regelbundet sätt i granskningarna.

Skolinspektionen har också i myndighetens budgetunderlag lyft vikten av att involvera professionen i sin inspektion samt att stötta lokala nätverk för att lärdomar från inspektion ska kunna tillvaratas bättre. Detta är två utvecklingsområden som ligger i linje med bland annat OECD:s rekommendationer.

Vi ser dock vissa begränsningar kring hur det granskande uppdraget kan och bör förändras. Samtidigt som bedömningar av kvalitet kan ge skolhuvudmännen en bättre kunskapsåterföring så bör inte granskning efterföljas av ett konsultativt stöd till enskilda skolor. Här ser Skolinspektionen problem med Skolkommissionens förslag utifrån de utgångspunkter som i dag gäller om en oberoende granskning. Detta eftersom förslaget indikerar att riktade stödinsatser med granskande uppdrag ska ligga inom samma myndighet på regional nivå.

Ett centralt syfte med att skilja granskningsuppdraget från stödjande uppdrag var att uppnå en högre grad av oberoende för inspektion. I den proposition som föregick Skolinspektionens bildande (prop. 2007/08:50) bedömde regeringen att skapandet av en särskild inspektionsmyndighet för tillsyn samt kvalitetsgranskning kunde säkerställa en god granskning av måluppfyllelsen och verksamheten. I förarbetena framhölls oberoendet som en central utgångspunkt (dir. 2007:28 s.11, SOU 2007:79 s.91-94). Vikten av att granskning är skilt från stödjande insatser har även betonats av tillsynsutredningen (SOU 2004:100) och Statskontoret.

Skolinspektionen vill framhålla vikten av att genomgripande förändringar i skolväsendets myndighetsstruktur bör föregås av en grundlig analys som beak-

tar betydelsen av en oberoende inspektion. Om till exempel de stödjande skolgranskningar som förordas i betänkandet innebär att konsultation till enskilda skolor blandas med granskning kan det få betydande konsekvenser för oberoendet som bör belysas. En följd kan bli att staten *inom* samma myndighet granskar följderna av sina egna stödåtgärder.

Skolinspektionen ser liknande otydligheter i kommissionens beskrivning av förhållandet *mellan* den skolmyndighet som ska utföra de stödjande skolgranskningarna och den statliga tillsynen. Kommissionen skriver att om en skolgranskning pekar på brister i förhållande till nationella krav och bestämmelser bör skolan och dess huvudman erbjudas stöd för att undanröja bristerna. Skulle erbjudandet inte accepteras och huvudmannen själv inte åtgärdar bristerna bör den statliga tillsynen ta vid (s. 120). Skolinspektionen noterar att tillsynen i detta fall inte skulle aktiveras utifrån en egen oberoende analys, utan utgå ifrån de brister som den stödjande myndigheten identifierar. Det är centralt för en granskningsmyndighet att själv identifiera vilka som bör granskas.

Skolinspektionen ser vidare en risk för att frågetecken kan uppstå kring det faktiska ansvaret för de påtalade bristerna om huvudmannen har blivit rekommenderad av en statlig myndighet på regional nivå att vidta vissa åtgärder. Utifrån ett granskningsperspektiv är det viktigt att huvudmannens ansvar är tydligt och att statens stödinsatser inte uppfattas överlappa detta ansvar.

Sammantaget vill Skolinspektionen tydliggöra följande synpunkter:

1. Om det med stödjande skolgranskning avses "peer review", nulägesanalys eller liknande som inte avser inspektion med krav mot huvudmannen kan det ge ett underlag att utgå ifrån för en regionalt stödjande organisation. Denna form av underlag behöver inte komma i konflikt med stödjande insatser eller en oberoende inspektion.
2. Om stödjande skolgranskning däremot avser Skolinspektionens kvalitetsgranskning ser vi betydande svårigheter i förhållande till tanken om oberoende granskning. Även kvalitetsgranskning ligger inom inspektion och innehåller beslut riktade mot huvudmannen och uppföljning sker. Om detta sammanblandas med stöd och konsultativa insatser finns risk för att myndigheten vid nästa granskningstillfälle granskar även sina egna förslag. Utifrån nuvarande utgångspunkter för granskning bör en sådan sammanblandning undvikas.
3. Att separera tillsyn och kvalitetsgranskning mellan olika myndigheter skulle innebära att det inte finns en inspektion med flera möjliga

granskningsverktyg. Tillsyn markerar utifrån lagens krav, men kvalitetsgranskning ger större möjligheter att på djupet upptäcka utvecklingsområden som inte nås enbart genom tillsyn. Skolinspektionens erfarenheter pekar på att de två verktygen berikar varandra och breddar granskningens metoder. Att notera är även att internationellt arbetar flertalet inspektionsmyndigheter med att begära förbättringar av skolor utifrån kvalitetsgranskning och kvalitetskriterier.

4. Utifrån ett granskningsperspektiv är det viktigt att huvudmannens ansvar i förhållande till staten är tydligt. Ett större statligt ansvar kan av flera skäl vara motiverat, men stödande insatser bör utformas så att de inte uppfattas överlappa huvudmannens ansvar.

Skolinspektionens synpunkter inom detta område utvecklas ytterligare under 4.3 angående kommissionens utgångspunkter för en myndighetsöversyn.

4.1.9 Statlig reglering av skolchefens ansvar

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse i 2 kap. 8 b § skollagen som innebär att huvudmannen ska utse en ansvarig person för hela eller delar av skolväsendet och att denna person ska benämnas skolchef. Det uppdrag som skolchefen enligt förslaget ska ha är att aktivt verka för att bestämmelserna i skolförfattningarna följs. I betänkandet anges att förslaget inte ska innebära att det behöver inrättas någon ny tjänst för att leva upp till regleringen och för enskilda huvudmän kan förslaget innebära att samma person kan vara både skolchef och huvudman.

Skolinspektionen delar kommissionens bedömning att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning i skolväsendet. Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning i grundskolan (dnr 400–2013:2398) påtalat behovet av att varje huvudman behöver skapa en styrkedja med tydlighet i rollfördelning och uppdrag så att oklarheter i ansvar, genomförande och återkoppling kan undanröjas. Vidare finns det behov av att skapa genomtänkta former för kommunikation mellan huvudman och rektor samt kompetensutveckling för huvudmannaföreträdare för att öka kunskapen om de nationella målen för skolan.

Skolinspektionen menar dock att det inte är givet att kommissionens förslag om en statlig reglering av skolchefens ansvar bidrar till att ansvars- och rollfördelningen tydliggörs. Huvudmannen har redan i dag enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningarna. Det räcker således inte med att huvudmannen aktivt verkar för att bestämmelserna följs. Det aktuella förslaget kan därmed innebära en otydlighet avseende vilka

krav som egentligen ställs på verksamheten eftersom huvudmannen har en skyldighet att följa skolförfattningarna medan skolchefen, anställd av huvudmannen eller till och med samma person som huvudmannen, endast aktivt ska verka för att författningarna följs. Skolinspektionen saknar mot bakgrund av detta en närmare analys av hur kraven i den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 8 § skollagen förhåller sig till den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 8 b § skollagen.

4.2 Mer likvärdiga möjligheter till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän

Skolkommissionen förordar att verktyget *statliga åtgärder för rättelse* bör användas och föreslår vissa förändringar i lagstiftningen (s. 124-127). Verktyget *statliga åtgärder för rättelse* innebär enligt ny föreslagen lydelse att Statens skolinspektion, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting, får besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och missförhållandet är allvarligt. Åtgärder får endast vidtas om åtgärderna är proportionella i förhållande till sitt syfte och övriga omständigheter.

Skolinspektionen anser att verktyget *statliga åtgärder för rättelse* bör problematiseras i förhållande till Skolkommissionens bedömning om behovet av regionala myndighetskontor som utför stödjande skolgranskningar (se tidigare synpunkter angående 4.1). Med hänsyn till skrivningar om att de föreslagna regionala myndighetskontoren ska erbjuda stöd innan tillsyn "tar vid" (s. 120) och att statliga åtgärder för rättelse ska "kombineras med stöd och samverkan på regional nivå" (s.125), är det viktigt att statens olika insatser blir tydliga i förhållande till skolhuvudmannens ansvar. Det är skillnad på frivilligt stöd och tvingande åtgärder. Statlig åtgärd för rättelse är ett av inspektionens mest skarpa instrument och grundar sig på inspektionens oberoende bedömning. Vidare bör innebörden och konsekvenserna av den proportionalitetsregel som kommissionen föreslår analyseras närmare i den fortsatta beredningen.

4.3 Utgångspunkter för en myndighetsöversyn

Skolkommissionens bedömning är att de statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras så att resurser frigörs till vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Den statliga styrningen behöver förtydligas, bedömer kommissionen och framhåller att tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevens rätt samt grundläggande statliga krav på huvudmännen. Kommissionen förordar att en myndighetsöversyn skyndsamt genomförs.

En myndighetsöversyn har, som tidigare påpekats, tillsatts och Skolinspektionen ser positivt på möjligheten att belysa frågor kring myndigheternas uppgifter i syfte att förbättra skolan. Skolinspektionen menar dock att den problem-bild som kommissionen tar avstamp i inte är helt rättvisande, och att de utgångspunkter som presenteras delvis bör förklaras närmare och kompletteras.

Skolkommissionen återkommer i detta avsnitt till bedömningen att granskningar av skolor kan förenas med och vara en del av utvecklingsstödet. Som Skolinspektionen tidigare anfört (se 4.1) bör konsekvenserna av en sådan förändring för möjligheterna till oberoende inspektion och tydligt ansvarsutkrävande klargöras. Kommissionen påpekar att det inte är lämpligt att i samma myndighet förena stödjande och utvecklande uppgifter med tillsyn (s. 134). Skolinspektionen vill tillägga att även förening av stödjande och utvecklande uppgifter med granskning i en vidare bemärkelse, det vill säga såväl tillsyn som kvalitetsgranskning, bör problematiseras.

Vidare skriver kommissionen att stora resurser som i dag läggs på produktionen av rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskningar i stället kan läggas på professionellt stöd för att höja kvaliteten i undervisningen och stärka skolläringen (s. 132 f). Om kommissionen med detta menar att Skolinspektionens granskningsuppdrag utgör en stor del av de statliga kostnaderna för skolan behöver beskrivningen nyanseras. Kostnaden för Skolinspektionens samlade verksamhet uppgår till drygt 400 miljoner kronor per år. De samlade statliga utvecklingsmedlen som årligen avsätts för skolan är betydligt större. Bilden av att det skulle finnas stora resurser att omfördela från Skolinspektionens verksamhet kan således ifrågasättas.

Skolinspektionen delar kommissionens bedömning att det behövs en fortsatt statlig tillsyn av hög kvalitet och tillräcklig omfattning. Det finns därutöver skäl att komplettera kommissionens bild av hur tillsyn och kvalitetsgranskning kan uppfattas och bidra till förbättringar.

Skolinspektionen följer kontinuerligt upp hur granskade skolor upplever myndighetens tillsyn och granskningar. Bland de tillfrågade rektorerna i de skolor som fått regelbunden tillsyn under första kvartalet 2017 ansåg 76 procent att tillsynen i hög grad kommer att bidra till förbättringsarbetet på skolan. Utifrån de kvalitetsgranskningar som har följts upp under 2016 och 2017 ansåg 87 procent av de tillfrågade rektorerna att kvalitetsgranskningen i hög grad kommer att bidra till verksamhetens förbättringsarbete.

Kommissionen resonerar även kring tillsynsuppdraget och hur tillsyn bör aktiveras (s. 133). Skolinspektionen vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att myndigheten i dag har stor frihet att utforma sin inspektionsverksamhet på det sätt man bedömer är mest ändamålsenligt. Statskontoret skriver i sin myndighetsanalys av Skolinspektionen att denna ordning framstår som lämplig för en tillsynsmyndighet (2017:3).

Vidare efterlyser Skolinspektionen tydligare motiv till kommissionens slutsats att tillsyn ska vara en mer distanserad och centraliserad verksamhet och handhas på central nationell nivå (s. 134).

6. Lärares och skolledares professionella utveckling

6.2 Professionsprogram för lärare och skolledare

Skolkommissionen föreslår att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas. Programmets övergripande syfte ska vara främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling för att skapa generella förutsättningar för ökad kapacitet i skolväsendet. Det ska möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat.

Skolinspektionen ser positivt på kommissionens förslag inom detta område och tillstyrker i stort förslaget om ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare. Skolinspektionen har i en kartläggning av huvudmännens arbete för att säkra skolans kompetensförsörjning (dnr 402–2014:4207) visat att kompetensutveckling är av central betydelse. Många ansvariga menar dock att det är svårt att skapa ekonomi och utrymme för kompetensutveckling av redan anställda. Särskilt stora verkar svårigheterna vara inom förskolan. Detta är problematiskt eftersom lärares professionalism, kompetens och ledning har en avgörande roll för att ge elever en undervisning av hög kvalitet.

Genom att bygga upp en stödstruktur kring lärares och skolledares professionella utveckling bedömer Skolinspektionen att det kan skapas bättre förutsättningar för strategisk kompetensutveckling. Ett arbete där kartläggning och systematisk uppföljning och analys av insatserna bör vara en viktig del. Skolinspektionen ser också positivt på kommissionens bedömning att professionsprogrammet kan bidra till stärkta incitament för mer kvalificerade lärare att söka sig till skolmiljöer med stora utmaningar (s.192 f) – en fråga som Skolinspektionen nyligen uppmärksammat i en kvalitetsgranskning (dnr 400-2015:7429). Skolkommissionens förslag om ett nationellt professionsprogram behöver dock utvecklas och utredas närmare, bland annat vad gäller vilket innehåll som prioriteras från statlig nivå, riktlinjer och grunder.

9. En god miljö för lärande och utveckling

9.1 Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero

Skolkommissionen föreslår att läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan ska förtydligas gällande rektorns ansvar för trygghet och studiero. Skolkommissionen bedömer också det vara angeläget att utvärdera de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen (s. 249 ff).

Skolinspektionen tillstyrker kommissionens förslag om att tydliggöra rektorns ansvar för trygghet och studiero i läroplanen. Kommissionen lyfter fram Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolors arbete med att säkerställa studiero (400–2015:1405) där vi konstaterar att de gemensamma dragen i de klassrum som bedöms ha god studiero är tydlig struktur, samt att läraren uppvisar ett ledarskap och är tydlig med vilka förväntningar som finns på eleverna.

Mot bakgrund av problembilden och Skolinspektionens erfarenheter kan vi instämma i kommissionens konstaterande av att det finns ett behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning gällande arbetssätt, metoder och strukturer som är effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer.

Kommissionen bedömer att regeringen bör initiera en utvärdering av skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder eftersom lärare och rektorer antas känna osäkerhet kring hur de får och kan agera i situationer där trygghet och studiero behöver värnas (s. 252 f). Skolinspektionen delar bedömningen att det är angeläget att lärare och skolledare känner sig säkra på vilka befogenheter de har. Skolinspektionen vill dock uppmärksamma regeringen på att det i dessa situationer kan röra elever med stora stödbehov och att skolornas ansvar för det förebyggande arbetet är viktigt i detta sammanhang. Ett sådant arbete innefattar stöd och anpassning av lärmiljön i syfte att andra (disciplinära) åtgärder inte ska behöva bli aktuella. Detta bör beaktas vid en eventuell utvärdering av skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder.

9.2 Ökade inslag av stöd och stimulans

Skolkommissionen tillstyrker det förslag om obligatorisk kartläggning och en åtgärds garanti i förskoleklassen som redovisas i betänkandet *På goda grunder – en åtgärds garanti för läsning, skrivning och matematik* (SOU 2016:59). Kommissionen tillstyrker även betänkandets förslag om att eventuella extra anpassningar ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen för elever i årskurs 1–5. Dokumentation av elevernas kunskaper och behov av stöd

är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, och för att övergångar mellan årskurser, skolor och mellan skolformer ska fungera väl (s. 259 ff).

Skolinspektionen ser positivt på att kommissionen betonar behovet av tidiga insatser. Skolinspektionen vill framhålla vikten av att adekvata stödåtgärder sätts in på ett så tidigt stadium som möjligt. Enligt nuvarande regler finns redan rättigheter för eleverna att få stöd av skolan vid behov, men Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar visar att reglerna inte har fått fullt genomslag. Skolinspektionen delar också bedömningen att det tydligt bör framgå av lagstiftningen att stödåtgärder i form av extra anpassningar ska dokumenteras i de individuella utvecklingsplanerna. För närmare synpunkter hänvisar Skolinspektionen till myndighetens yttrande över betänkandet SOU 2016:59 (dnr 02-2016:7882).

Skolkommissionen hänvisar i betänkandet till ett pågående mål i Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3086-16) avseende frågan om kommunala så kallade resursskolor. Kommissionen föreslår att regeringen så snart det är möjligt bör ta initiativ till en lagändring som innebär att kommuner ska kunna inrätta sådana skolor för det fall att domstolens avgörande skulle innebära att detta inte är möjligt.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 28 juni 2017 meddelat dom i det aktuella målet. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att det inte finns några särskilda regler som innebär att en kommun vid sidan av sin ordinarie grundskola är förhindrad att organisera skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd.

Frågan om kommuners möjlighet att inrätta så kallade resursskolor är slutligt avgjord. Skolinspektionen vill dock påtala att det ändå kan finnas ett behov av att lagstiftningen tydliggörs. Detta gäller framför allt regleringen kring placeringen av elever vid kommunala så kallade resursskolor. Det skulle underlätta för huvudmännen att lagstiftningen klart tydliggör på vilket sätt kommunen kan avgränsa mottagandet till resursskolor och frånga vårdnadshavarnas önskemål om placering vid en viss skolenhet. Det skulle också vara värdefullt om det tydligt framgår av lagstiftningen för vilken typ och omfattning av stödbehov kommunen kan inrätta särskilda skolenheter.

Skolkommissionen skriver i betänkandet att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses, "vilket bör innebära lärare med specialpedagogisk vidareutbildning" (s. 259). Skolinspektionen ser positivt på att kommissionen vill tydligare

definiera vad som avses med personal med specialpedagogisk kompetens och har tidigare framhållit behovet av detta i yttrandet över betänkandet *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik* (SOU 2016:59). Tydlighet med vilken kompetens som avses är viktigt för att elever ska kunna få ett adekvat stöd och för att Skolinspektionen ska kunna inspektera, och vid behov kritisera brister i, arbetet med stöd och användningen av personal med specialpedagogisk kompetens.

9.3 En stärkt och mer tillgänglig elevhälsa

Skolinspektionen ser positivt på kommissionens förslag om att tydliggöra skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande i läroplanen. Skolinspektionen vill i detta sammanhang framhålla att skolan behöver ta hjälp av elevhälsan i arbetet med att främja elevers hälsa och välbefinnande, exempelvis genom att involvera elevhälsan i rektors systematiska kvalitetsarbete. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av elevhälsan i grundskolan (dnr 400–2014:2123), som kommissionen refererar till, riktades kritik mot skolor där det hälsofrämjande arbetet initierades, planerades och bedrevs utan elevhälsopersonalens medverkan. Detta innebär att även om skolorna genomför flera insatser inom det förebyggande respektive hälsofrämjande arbetet, är arbetets omfattning och inriktning inte tillräcklig mot bakgrund av elevernas behov.

10. Aktivt skolval och minskad skolsegregation

10.6.1 Allsidig social sammansättning

Skolinspektionen anser att förslagen om att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever har ett viktigt och positivt syfte att minska skolsegregationen. Skolan är en viktig mötesplats och Skolinspektionens granskningar visar att vissa huvudmän arbetar otillräckligt med att motverka skillnader mellan elever (dnr 400–2011:6497). Det är således mycket angeläget att åtgärder vidtas inom detta område. Skolinspektionen ser dock att förslagen kan behöva utvecklas ytterligare då bestämmelserna ger utrymme för olika lokal tillämpning.

Skolinspektionen kan konstatera att betänkandet inte ger någon vägledning i vad som ligger i "att aktivt verka för". Inte heller ges någon vägledning när det rör vad som kan anses utgöra "en allsidig sammansättning av elever på en skolenhet". Det ges inte heller några exempel på omständigheter som talar för att det på en skolenhet råder en allsidig sammansättning eller omständigheter som talar för att det inte förhåller sig så. Även om förslaget i nämnda del som kommissionen anger är en inriktningsbestämmelse så kan Skolinspektionen också konstatera att "allsidig social sammansättning" bland annat har betydelse för

tillämpningen av förslaget 10 kap. 30 a § såvitt avser möjligheten för en kommunal huvudman att grunda urvalet på lottning.

Skolinspektionen kan vidare konstatera att begreppet även har betydelse när det gäller enskilda huvudmäns användning av de urvalskriterier som gäller för dem. Begreppet kommer också få betydelse för Skolinspektionens verksamhet genom att det föreslås att Skolinspektionen närmare ska bestämma hur olika urvalskriterier till fristående skolor ska användas och att det då är viktigt att Skolinspektionen beaktar alla huvudmäns skyldighet att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på skolor (s. 300).

Vad som ska förstås med "allsidig social sammansättning" har som nämnts ovan även betydelse för tillämpningen av andra bestämmelser i förslaget. Förslaget ger även huvudmännen en stor frihet att avgöra hur förslaget i denna del ska tolkas. Eftersom någon vägledning inte heller ges om hur förslaget ska tolkas ser Skolinspektionen en stor risk för tillämpningen inte kommer att bli likvärdig.

Vidare föreslår kommissionen att rektors ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna (s. 65, 72, 294). Skolinspektionen vill här lyfta frågan om det inte är lämpligare att förslaget i denna del, om det införs, i stället regleras i skollagen och då exempelvis i 2 kap. 9 eller 10 §.

10.6.2 Aktivt skolval

Skolkommissionen föreslår att en ny bestämmelse införs i skollagen som innebär att placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna som lämnas in till kommunen, vilket kommissionen benämner som ett aktivt skolval. En utgångspunkt för kommissionens förslag är att elevsortering kan uppstå om familjer har olika förutsättningar att göra ett aktivt och välinformerat skolval (s. 295 ff).

Skolinspektionen delar kommissionens bedömning att det behövs åtgärder i syfte att minska skolsegregationen i den svenska skolan. Utifrån Skolinspektionens perspektiv är det angeläget att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Vi delar således kommissionens utgångspunkt om att alla skolor ska vara bra skolor och att ingen vårdnadshavare eller elev ska behöva välja bort en skola på grund av att den uppfattas som mindre bra (s. 291).

En risk med ett så kallat aktivt skolval är dock, trots kommissionens intentioner, att en sådan bestämmelse i sig kan signalera att en elev kan göra ett bättre eller sämre val av skola. Förslaget riskerar också att signalera att ett ansvar för att minska skolsegregationen lämnas till föräldrarnas val, när skollagen ställer krav på att alla skolor ska vara likvärdiga. Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på dessa risker och vikten av att se även denna aspekt utifrån ett barn- och elevperspektiv.

I frågan om aktivt skolval bör också konsekvenserna av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 juni i mål nr 3086-16 avseende kommunala resursskolor beaktas (se avsnitt 9.2).

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget anser Skolinspektionen att det vore lämpligt att det uttryckligen i den föreslagna bestämmelsen, även om det av rättspraxis framgår att så är fallet (s. 345 f), av tydlighetsskäl anges att ansökan ska vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare. Enligt Skolinspektionen vore det av tydlighetsskäl lämpligt att det av bestämmelsen också framgår att ansökan ska lämnas till hemkommunen. Som framgår av betänkandet (s. 295, 346) så följer av 10 kap. 29 § skollagen och 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) att en hemkommun, även om en ansökan inte skulle komma in, likväl är skyldig att ordna med en skolplacering inom kommunen. Enligt Skolinspektionen kan det även av tydlighetsskäl vara lämpligt att också detta uttryckligen framgår av skollagen. Detta bör bli föremål för ytterligare överväganden och analys i den fortsatta beredningen.

10.6.3 Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman

Som Skolinspektionen tagit upp tidigare (se 10.6.1) så anser myndigheten att inbörden av vad som i förslaget avses med en allsidig social sammansättning är oklar. Detta förhållande medför, när det gäller förslaget i denna del, svårigheter för såväl en kommunal huvudman att vid sin bedömning avgöra om och när lottning kan användas, som för Skolinspektionen att vid sin tillsyn ta ställning till om en huvudman när den har använt lottning kan anses ha följt bestämmelsen.

Skolkommissionen föreslår en ny bestämmelse som innebär att kommunen för elever i årskurs 7 – 9 får besluta att inte använda närhet till hemmet som grund för urval när det finns fler sökande än platser till en skolenhet. Skolkommissionens förslag relaterar till den nu gällande bestämmelsen i 10 kap. 30 § skollagen om placering vid skolenhet. Den nuvarande regleringen är i sig svår att tolka och tillämpa och det står inte helt klart för Skolinspektionen hur den nya

bestämmelsen med begreppen närhet och urval som Skolkommissionen föreslår är tänkt att tillämpas tillsammans med gällande lagstiftning och dess utvecklade praxis. Skolinspektionen föreslår därför att bestämmelserna kring elevens placering vid skolenheter samlas och förenklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet så att regleringen blir lätt att tillämpa för huvudmännen.

Det föreslås vidare i 10 kap. 30 a § andra stycket i förslaget att en elev som har särskilda skäl ska ha rätt att få en placering i skälig närhet till hemmet. Särskilda skäl anges kan handla om en funktionsnedsättning och andra personliga förhållanden hos eleven. Vad som avses med andra personliga förhållanden utvecklas inte närmare i förslaget. Enligt Skolinspektionen bör vad som avses med personliga förhållanden i här aktuellt hänseende förtydligas, till exempel genom angivande av exempel, i det fortsatta beredningsarbetet. Om osäkerhet råder kan det leda till att huvudmännen tolkar begreppet olika. Detta är, inte minst mot bakgrund av att det endast ska kunna gå att klaga på ett beslut rörande särskilda skäl laglighetsprövningsvägen enligt 10 kap kommunallagen, inte tillfredsställande. Om innebörden av vad som anses utgöra särskilda skäl är oklar medför det också svårigheter för Skolinspektionen att vid sin tillsyn ta ställning till om huvudmannen har följt bestämmelsen.

10.6.4 Förändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman

Det föreslås att Skolinspektionen inte längre ska godkänna lämpliga urvalskriterier när det gäller enskilda huvudmän i den situationen att det finns fler sökande än platser vid skolenheten. Det föreslås vidare att detta i stället ska regleras i förordning, se föreslagna bestämmelser i skolförordningen (8 kap 2 § och 9 kap 24 a §).

När det gäller förslagen i ovan nämnda bestämmelser i skolförordningen föreslås att Skolinspektionen i beslutet om godkännande ska ange vilka urvalsgrunder som en fristående huvudman ska få tillämpa när det inte finns plats för alla sökande, samt att det ska krävas att ett nytt beslut ska fattas av Skolinspektionen för att en enskild huvudman ska få kunna ändra vilka urvalsgrunder som ska tillämpas. Skolinspektionen hänvisar i dessa delar till vad myndigheten anförde i sitt remissyttrande över betänkandet *Det stämmer – Ökad transparens och mer lika villkor*, SOU 2016:66 (dnr 02-2016:9403 s. 7).

Skolinspektionen vill här även lyfta frågan om förslaget i dessa delar inte bör införas i skollagen i stället för som nu föreslås i skolförordningen. Ett sådant förslag lämnades också i SOU 2016:66. Det är lämpligt att denna fråga blir föremål för ytterligare överväganden i den fortsatta beredningen.

I de ovan föreslagna bestämmelserna anges också i dess andra stycken att "Statens skolinspektion får besluta hur de olika grunderna för urval i första stycket ska tillämpas". I denna del anger kommissionen bland annat att Skolinspektionen närmare ska bestämma hur olika urvalskriterier till fristående skolor ska användas (s. 300). Skolinspektionen hänvisar i denna del till vad Skolinspektionen anförde i remissyttrandet över SOU 2016:66.

14. Konsekvensanalys

14.17 Konsekvenser för jämställdhet mellan könen

Skolkommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys att det finns betydande skillnader mellan flickors och pojkars skolresultat samt att den psykiska ohälsan ökar främst hos flickor, men gör ingen närmare analys av jämställdhetens betydelse för att forma en bra skola för alla barn och elever. Perspektivet är inte belyst i problembilden och utvecklas inte heller i kommissionens förslagsdel. Kommissionen lyfter fram jämställdhet som en konsekvens av en välfungerande skola, men inte som en förutsättning för att skolan ska fungera bra.

Enligt de jämställdhetspolitiska målen ska flickor och pojkar ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. I den fortsatta beredningen av betänkandet bör betydelsen av jämställdhet belysas närmare.

Bilaga 4. Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem

I bilaga 4 i betänkandet redovisas Skolkommissionens förslag till nationella målsättningar, vilka tidigare har presenterats i delbetänkandet *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet* (SOU 2016:38). Skolinspektionen vill ta detta tillfälle i akt att ge några övergripande synpunkter på de nationella målsättningar som föreslagits.

Kommissionen framhåller att det är viktigt att skilja mellan nationella mål, krav och riktlinjer och de förbättringsmål som kommissionen har haft i uppdrag att föreslå. De nationella målen som kommissionen föreslår utgör alltså ett slags delmål på väg mot uppfyllanden av de gällande nationella målen. Kommissionen konstaterar att sådana tidigare saknats i det svenska skolsystemet.

Skolinspektionen ser i stort positivt på kommissionens förslag om att utveckla arbetet för att nå skolans nationella mål. Det kan dock inte uteslutas att otydlighet kan uppstå när skolor och huvudmän kan relatera sitt arbete till fler nivåer

och utvecklingssteg, framför allt vad gäller de målsättningar för kunskapsresultat som föreslås.

Redan i dag framkommer det i Skolinspektionens tillsyn att många skolor använder parallella målsättningar för kunskapskrav – till exempel att 75 procent av eleverna ska nå godkänd nivå. I dessa fall kritiserar Skolinspektionen skolorna för att de inte arbetar med utgångspunkt i de nationella målen utan sänker kravnivåerna. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning av grundskolan (dnr 400–2013:2398) visade att många huvudmän skapar egna visioner och mål som bara marginellt anknyter till det nationella uppdraget för skolan, vilket tyder på att huvudmän inte tillräckligt sätter sig in i de centrala målen i nationella styrdokument för skolväsendet.

Skolinspektionen vill därför uppmärksamma regeringen på vikten av att de nya nationella målsättningarna blir tydligt utformade och lämnar så litet utrymme för olika tolkningar som möjligt. Det är angeläget att det understryks, vilket kommissionen också framhåller (s.402), att målsättningarna inte ersätter de nationella målen. Vidare bör huvudmännen dokumentera arbetet med att uppfylla de nya nationella målsättningarna för att utvecklingen i arbetet ska kunna följas upp och granskas.

I ärendets handläggning har rättschefen Annica Runsten, biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, juristen Stefan Axelsson samt utredaren Anna Blom deltagit. Föredragande har varit utredaren Johan Rydstedt.



Helén Ängmo
Generaldirektör