

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

2017-08-31  
1 (25)  
Dnr 2017:725

## Yttrande över Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Dnr U2017/1967/S

### Sammanfattning

Skolverket konstaterar att Skolkommissionen har lämnat förslag om angelägna frågor och instämmer i att mer behöver göras för att uppnå höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Skolverket tillstyrker också flera av förslagen och instämmer i flera av kommissionens bedömningar. Det finns dock ett antal förslag och bedömningar som Skolverket avstyrker, trots att det gäller problemområden där även Skolverket anser att insatser behövs. I flera fall motiveras detta med att ytterligare konsekvensutredning behövs eller med att förslagen bör hanteras på andra sätt.

### Skolverket tillstyrker Skolkommissionens

- förslag om att kriterierna för statlig rättelse ska vara desamma som för beslut om återkallelse av godkännande men anser att det behöver definieras vad som kan anses vara ett allvarligt missförhållande (4.2.3)
- förslag om att skapa en tydlig struktur för kontinuerlig kompetensutveckling för lärare och skolledare genom nationella professionsprogram men saknar en sammanhållen beskrivning av hur systemet som helhet är tänkt att fungera (6.2.2)
- förslag om att utreda hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig (9.3.2)
- förslag om att placering vid en skolenhet med förskoleklass respektive grundskola ska grunda sig på en ansökan från elevens vårdnadshavare men vill framhålla att även grundsärskolan bör omfattas (10.6.3)
- förslag om kontinuerlig läroplansutveckling (11.1)

### Skolverket instämmer i Skolkommissionens

- bedömningar om kompetensförsörjning men anser att det är angeläget att kommissionens resonemang så snart som möjligt omsätts i mer konkreta förslag för att möta bristen på behöriga lärare (5.1.2)

2017-08-31

2 (25)

Dnr 2017:725

- bedömningar om förstärkt lärarutbildning och att en utredning om en statlig satsning på excellenta centra även bör få i uppdrag att utreda frågan hur man på bästa sätt kan organisera lärarutbildning i landet för att höja kvaliteten (5.2.2)
- bedömning om behov av en uppbyggnad av grundforskningen gällande skola och utbildning (5.3.3)
- bedömning om garanterad undervisningstid i gymnasieskolan men vill framhålla att dokumentationskraven inte får bli för omfattande och komplicerade för lärarna (8.4)
- bedömning om att på sikt utöka undervisningstiden i grundskolan (8.4)
- bedömningar om disciplinära åtgärder i huvudsak (9.1.2)
- bedömningen om behovet av trendmätningar av den nationella kunskapsutvecklingen över tid, men ställer sig inte bakom att det behövs ett nytt system för detta och ser risker med att så kallade value-added-mått konstrueras utifrån betyg och resultat på nationella prov (11.3)

### Skolverket avstyrker Skolkommisionens

- förslag om en statlig reglering av skolchefens ansvar i 2 kap. 8 b § skollagen, eftersom en sådan ny ansvarsnivå skulle medföra ytterligare otydlighet i organisationen (4.1.9)
- förslag om förändringar i grundskolans och gymnasieskolans läroplaner angående rektors ansvar för trygghet och studiero med hänvisning till den mer systematiska översyn av styrdokument som föreslås (9.1.2)
- förslag om en utvärdering av tillämpningen av de disciplinära åtgärderna i klassrummet utan förordar i stället en utredning för att få klarhet i hur åtgärderna fungerar och mer kunskap om i vilka avseenden som lärare och rektorer känner osäkerhet kring tillämpningen (9.1.2)
- förslag om att i grundskolans och gymnasieskolans läroplaner förtydliga skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande, eftersom skolans uppdrag att bedriva ett hälsofrämjande arbete är framskrivet på ett tydligare sätt i läroplanerna än vad som beskrivs i förslaget (9.3.2)
- förslag i dess nuvarande utformning om införandet av en bestämmelse i 1 kap. 9 § skollagen om att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning. Skolverket ser det dock som oerhört angeläget med ett fortsatt arbete i riktning mot en ökad social sammansättning i skolan och en eventuell reglering i skollagen, när konsekvenserna har utretts vidare (10. 6.1)

- förslagen om tillägg i läroplanerna om att rektorns ansvar ska vara att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper, eftersom det är oklart vad som avses med en allsidig social sammansättning (10.6.1)
- förslag i 10 kap. 30 a § skollagen om att kommunen i syfte att främja en allsidig social sammansättning ska få besluta att inte använda närhet till hemmet som grund för urval från årskurs 7, eftersom det behövs en noggrann konsekvensutredning med barnkonsekvensanalyser för de olika grupper av barn som kan beröras av förslaget (10.6.3)
- förslag i 8 kap. 2 § och 9 kap. 24 a § skolförordningen om förändrade grunder för urval till förskoleklass respektive grundskola vid en fristående skolenhet, eftersom det är oklart hur förslagen ska leda till likvärdig utbildning och minskad skolsegregation (10.6.4)
- förslag om att reformerna ska träda i kraft den 1 juli 2018, eftersom många av förslagen kräver ytterligare utredning eller hänger ihop med andra pågående utredningar och förordar i stället ett ikraftträdande tidigast 2019 (13)

### **Skolverket instämmer inte i Skolkommisionens**

- bedömning om att det behövs uppgifter på nationell nivå om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter, eftersom att följa upp och utvärdera enskilda elevers behov av särskilt stöd bör gå före ytterligare nationell uppgiftsinsamling (9.2.2)
- bedömning att det bör tillsättas 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 (10.7)
- bedömning om att frågan om att begränsa antal skolbyten bör utredas eftersom det ur ett elevperspektiv inte är önskvärt att begränsa möjligheterna att byta skola (10.7.2)

### **Skolverket tar inte ställning till Skolkommisionens**

- bedömning om en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen på grund av den pågående myndighetsöversynen (4.1)
- bedömning om att omprioritera skolmyndigheternas uppgifter för att frigöra resurser till utvecklingsstöd och främjande arbete på grund av den pågående myndighetsöversynen (4.3)
- förslag om en ny nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling, eftersom det inte finns tillräckligt med underlag när det gäller t.ex. uppdrag, organisation och relation till övriga myndigheters ansvar inom skolväsendet (6.1.2)

- förslag om ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, tills detta har utretts vidare (8.3)
- förslag om att tillsätta en utredning för att se om det är möjligt att utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och insatser för elever i behov av särskilt stöd, eftersom det är alltför oklart vad som här menas med ett nationellt sammanhållet system (9.3.2)

## Inledning

Regeringen har begärt Skolverkets yttrande över Skolkommisionens betänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) i två steg. Skolverket lämnade därför sitt remissvar på förslagen i avsnitt 8.2 den 28 juni 2017<sup>1</sup>. Nedan följer Skolverkets svar på Skolkommisionens övriga förslag i den ordning de presenteras i betänkandet. Myndigheten lämnar inga separata kommentarer till författningsförslagen (avsnitt 1) eller författningskommentarerna (avsnitt 15) utan eventuella lagtekniska synpunkter finns i anslutning till respektive sakavsnitt.

## 4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

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

Skolverket tar inte ställning till Skolkommisionens bedömning om en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen utan återkommer när regeringens organisationsöversyn (dir. 2017:37) av de statliga myndigheterna inom skolväsendet remitteras.

#### 4.1.9 Statlig reglering av skolchefens ansvar

Skolverket avstyrker förslaget om en statlig reglering av skolchefens ansvar i 2 kap. 8 b § skollagen.

Att det finns oklarheter i styrkedjan i det svenska skolväsendet konstaterades bl.a. av OECD i den granskning som företogs på regeringens uppdrag med anledning av Sveriges sjunkande resultat i PISA-undersökningarna<sup>2</sup>. Det kan också finnas oklarheter i ansvarsfördelningen mellan tjänstemän och beslutsfattare på det lokala planet. Skolkommisionen lägger inga andra förslag om hur huvudmannens ansvarstagande för skolans styrning ska bli starkare. Skolverket anser dock inte att den föreslagna regleringen av skolchefens ansvar i skollagen skulle bidra till ett sådant ökat ansvarstagande av nedanstående skäl.

Kommisionen föreslår att det ska finnas en tydligt reglerad funktion med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att regler i skollagen och andra statliga styrdokument uppfylls. I den föreslagna bestämmelsen anges att skolchefen aktivt ska verka för att bestämmelserna följs. En sådan formulering antyder att det skulle

---

<sup>1</sup> Dnr 2017:725

<sup>2</sup> Improving Schools in Sweden – An OECD Perspective (OECD 2015)

vara utmärkande för denna funktion att verka för att bestämmelserna följs, men detta är ett gemensamt ansvar för skolan. Det behöver dessutom inte anges särskilt i lagen att den ska följas. Förslaget medför frågor om följder om bestämmelsen inte efterlevs.

Skolverket konstaterar att många kommuner redan har skolchefer och att inget i nuvarande skolförfattningar hindrar en sådan organisation, om det anses lämpligt. Det finns därför, enligt Skolverkets uppfattning, inget behov av att i skollagen införa ytterligare en bestämd titel på chefsnivå utöver rektor eller förskolechef. Hos en mindre huvudman förefaller det sannolikt att en och samma person samtidigt kan komma att vara huvudman, skolchef, rektor tillika förskolechef. Förslaget blir dessutom otydligt då en förskolechef är chef för en viss förskoleenhet, medan en skolchef föreslås få ansvar på en övergripande nivå, vilket även kan inkludera ett antal förskoleenheter.

Bestämmelserna i skollagen (2010:800) riktar sig i dag till tre ansvarsnivåer i skolväsendet: huvudman, rektor och lärare. Att som Skolkommissionen hävda att förslaget inte innebär att det införs en ny ansvarsnivå är därför missledande. Skolverket anser att en sådan ny ansvarsnivå skulle medföra ytterligare otydlighet i organisationen, tvärtemot intentionerna med förslaget.

De statligt reglerade skolchefstjänsterna, som inrättades 1958, reglerade då omfattning, innehåll och tillsättning samt innefattade ett statsbidrag. I början av 1990-talet upphörde den statliga regleringen av skolchefstjänsten helt. I kommissionens förslag framgår inte om den nya statliga regleringen skulle gälla tillsättning, krav på viss bakgrund, omfattning och innehåll i tjänsten. För vissa kommuner och enskilda huvudmän skulle förslaget därför kunna medföra kostnader och organisatoriska konsekvenser, beroende på hur man har valt att organisera ledningen i dag.

Förslaget syftar till att det ska finnas en garant för att skolans ställning och betydelse markeras i kommunen och att de nationella målen och kraven värnas. Detta antyder en motsättning inom kommunen eller hos den enskilda huvudmannen, där den kommunala nämnden eller styrelsen för den fristående skolan förutsätts företräda andra intressen än skolchefen. Ett sådant synsätt medverkar inte till ett gemensamt ansvarstagande för skolans utveckling.

### **4.2.3 Mer likvärdiga möjligheter till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän**

Skolverket tillstyrker förslaget att kriterierna för statlig rättelse ska vara desamma som för beslut om återkallelse av godkännande. Det behöver dock definieras vad som kan anses vara ett allvarligt missförhållande, för att bestämmelsen ska bli tillräckligt transparent vid tillsyn.

Skolverket ser också i grunden positivt på att införa en proportionalitetsbestämmelse. Dock ska tillsyn alltid vara proportionerlig och det framstår därför som något omotiverat att ange det just i denna bestämmelse och inte i andra bestämmelser som reglerar tillsyn.

#### 4.3 Utgångspunkter för en myndighetsöversyn

Skolverket tar inte nu ställning till bedömningen att omprioritera skolmyndigheters uppgifter för att frigöra resurser till utvecklingsstöd och främjande arbete utan återkommer när den pågående myndighetsöversynen (dir. 2017:37) lägger sina förslag. Skolverket delar dock bedömningarna om vikten av vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen och därmed ökad måluppfyllelse.

### 5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

#### 5.1.2 Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare – kommissionens bedömningar

Skolverket instämmer i de bedömningar som kommissionen gör i avsnittet och önskar lämna följande kommentarer.

Skolverket delar kommissionens beskrivning av den betydande personalbrist som skolväsendet står inför. Myndigheten vill komplettera beskrivningen med att tillägga att utbyggnaden av antalet utbildningsplatser på lärosätena tillsammans med flera av de förslag som kommissionen lämnar i betänkandet kommer att medföra ytterligare behov av personella resurser på lärosätena och i skolväsendet. För att leva upp till kommissionens ambition om en bibehållen eller stärkt kvalitet är det nödvändigt att den rådande personalbristen beaktas vid beslut om och vid genomförandet av satsningar, t.ex. genom att mer omfattande satsningar successivt skalas upp över tid för att på så vis anpassas till den kapacitet som finns.

Skolverket kan konstatera att kommissionen i första hand lyfter fram åtgärder och insatser som redan i dag tillhandahålls för att tillgodose behovet av behöriga lärare samt att kommissionen lämnar få konkreta förslag på hur dessa kan förändras för att ytterligare stärka tillgången. De allmänna resonemang som kommissionen för om att bl.a. vidga målgruppen för vissa satsningar, att utöka antalet platser och öka flexibiliteten pekar i en riktning som Skolverket ställer sig bakom. Skolverket anser att det är angeläget att kommissionens resonemang så snart som möjligt omsätts i mer konkreta förslag för att möta bristen på behöriga lärare. Ett sådant förslag, som Skolverket också har lyft fram i myndighetens lägesbedömning för 2017<sup>3</sup>, är att göra lärarlyftet permanent.

Skolverket vill framhålla vikten av att legitimationssystemet värnas i arbetet med att skapa fler vägar in i läraryrket. En viktig faktor för att säkerställa detta är att validering sker på ett tillförlitligt och rättssäkert sätt. Ytterligare satsningar på ökad kvalitet i genomförandet av validering kan därför behöva göras. Även när det gäller att skapa goda förutsättningar för studerande att genomföra behörighetsgivande eller behörighetskompletterande utbildningar anser Skolverket att det är viktigt att det skapas ett transparent och rättvist system för när en viss utbildning kan genomföras

---

<sup>3</sup> Rapport 2017:455

genom t.ex. nedsättning i tjänst eller när en utbildning ska vara förenad med vissa ekonomiska förmåner.

Kommissionens bedömning att det är angeläget att huvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig befattningsutbildningen är relevant, men samtidigt får det anses vara ett krav som redan i dag följer av skollagen. Skolverket efterfrågar i stället resonemang om *hur* denna tid kan värnas. Enligt Skolverket kan det t.ex. handla om att se över de ekonomiska villkoren för deltagande i befattningsutbildningen för rektorer. Myndighetens erfarenhet är också att huvudmän i många fall behöver arbeta mer långsiktigt och strategiskt för att säkerställa att rektorer har sådan tillgång till ekonomiskt, juridiskt och administrativt stöd att det är möjligt för dem att vara frånvarande från arbetet i den omfattning som krävs för att genomföra utbildningen.

Skolverket vill påpeka en felaktighet i beskrivningen av befattningsutbildning för rektorer (s. 143). Det anges att 65 procent av de som genomgått utbildningen har haft godkända resultat. Av Skolverkets årsredovisning<sup>4</sup> för 2016 framgår den korrekta uppgiften att av de 889 deltagare som avslutade sin utbildning under 2016 blev 87 procent godkända.

### **5.2.2 Förstärkt lärarutbildning – kommissionens bedömningar**

Skolverket instämmer i de bedömningar som kommissionen gör i avsnittet och önskar lämna följande kommentarer.

Vad gäller kommissionens bedömning om att gjorda resursförstärkningar ska följas upp och utvärderas vill Skolverket uppmärksamma att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) redan i dag har i uppdrag att granska effektiviteten vid universitet och högskolor.<sup>5</sup>

Beträffande kommissionens bedömning att en statlig satsning på excellenta centra bör utredas, anser Skolverket att en sådan utredning även bör få i uppdrag att utreda frågan hur man på bästa sätt kan organisera lärarutbildning i landet för att höja kvaliteten. Skolverket anser att kommissionen inte tillräckligt har underbyggt bedömningen att inrättandet av excellenta centra kommer att få en sådan spridningseffekt att det skulle påverka kvaliteten på lärarutbildningen som helhet.

### **5.3.2 Stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningens behov – kommissionens bedömningar**

Skolverket instämmer i de bedömningar som kommissionen gör i avsnittet och önskar lämna följande kommentarer.

---

<sup>4</sup> s. 46

<sup>5</sup> 2 § förordning [2012:810] med instruktion för Universitetskanslersämbetet



Skolverket skulle ha önskat att kommissionen tydligt hade definierat vad som avses med nyckelbegrepp såsom vetenskaplig grund, beprövad erfarenhet och praktisk-nära forskning. Myndigheten noterar också att kommissionen vid flera tillfällen utelämnar beprövad erfarenhet och endast nämner vetenskaplig grund. Skolverket vill framhålla att det är viktigt att beprövad erfarenhet inte blir underordnad den akademiska forskningen. För att lärarna ska bli delaktiga i kunskapsutvecklingen är det angeläget att deras erfarenheter kvalitetssäkras och tas tillvara på ett systematiskt sätt.

Skolverket anser, precis som kommissionen, att en uppbyggnad av grundforskningen gällande skola och utbildning är en viktig åtgärd för att tillgodose de behov som finns i skolväsendet och inom lärarutbildningen. Frågan rör dels universitet och högskolor, dels forskningsfinansierande myndigheter, dvs. andra myndigheter än skolmyndigheterna. Samtidigt gynnar en uppbyggnad grundforskning sannolikt även den praktiska forskningen och därmed har frågan koppling till de frågor om forskning som hanteras inom den pågående myndighetsöversynen (dir. 2017:37).

## **6 Lärares och skolledares professionella utveckling**

### **6.1.2 Inrättandet av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling – kommissionens förslag**

Skolverket instämmer i kommissionens resonemang om att det finns behov av ett mer samlat och konsekvent arbete för att säkra tillgången på kompetent personal till skolväsendet och för att möjliggöra en kontinuerlig yrkesmässig utveckling för alla lärare och skolledare. Skolverket anser dock att betänkandet inte ger tillräckligt med underlag för att kunna ta ställning till förslaget om en ny nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling.

I betänkandet saknas till exempel en diskussion om för- och nackdelar med inrättandet av funktionen jämfört med andra tänkbara lösningar, en beskrivning av funktionens uppdrag, organisation och relation till övriga myndigheters ansvar inom skolväsendet. Skolverket anser att ett sådant underlag är en förutsättning för att kunna bedöma om funktionen kan förväntas möta de behov som kommissionen pekar ut. Skolverket menar också att en ny nationell funktion inte bör inrättas samtidigt som det pågår en översyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet. Ett alternativ är att frågan inkluderas i direktiven (dir. 2017:37) till översynen, eftersom det underlag som efterfrågas ovan då kan tas fram i det arbetet.

### **6.2.2 Professionsprogram för lärare och skolledare – kommissionens förslag och bedömningar**

Skolverket tillstyrker kommissionens förslag att skapa en tydlig struktur för kontinuerlig kompetensutveckling för lärare och skolledare genom nationella professionsprogram. I en verksamhet som ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet måste det finnas förutsättningar för och förväntningar på en kontinuerlig kompetensutveckling. Skolverket anser att syftet med en sådan kompetensutveckling i första hand bör vara att säkerställa kvaliteten i undervisningen för eleverna.



Skolverket saknar dock en sammanhållen beskrivning av hur systemet som helhet är tänkt att fungera. Det är t.ex. oklart hur de nationella professionsprogrammen ska utformas i förhållande till de nuvarande karriärtjänsterna och andra lokala kompetens- och skolutvecklingsinsatser som pågår i skolledares och lärares vardag. Även frågorna om hur de nationella professionsprogrammen ska förhålla sig till den omfattande struktur av kompetens- och skolutvecklingsinsatser som existerar och som erbjuds via de nationella skolutvecklingsprogrammen och Skolverkets riktade insatser måste belysas. Detta är av stor betydelse eftersom Skolverket redan i dag ser att det finns begränsat utrymme att ta emot och genomföra kompetens- och skolutvecklingsinsatser i skolväsendet. Därtill ska läggas att lärosätenas inte alltid har tillräcklig kapacitet att ge det stöd som myndigheten efterfrågar för att kunna erbjuda relevanta insatser.

Under senare år har en tydlig strävan varit att staten ska erbjuda kompetens- och skolutvecklingsinsatser på ett samordnat, överskådligt och lättillgängligt sätt. Skolverket arbetar för detta inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen och de riktade insatserna. Enligt Skolverkets uppfattning är det viktigt att denna utveckling får fortsätta. Satsningar av den storlek och med den inverkan som nationella professionsprogram föreslås ha, bör enligt Skolverkets erfarenhet införas successivt så att det dels finns kapacitet att genomföra dem med kvalitet, dels finns utrymme hos målgrupperna att nyttja satsningarna.

Vad gäller professionsprogrammets struktur så anser Skolverket, i likhet med kommissionen, att den behöver utredas vidare samt att det är nödvändigt att lärare och skolledare är delaktiga i utvecklandet av programmen. Som anförts ovan anser Skolverket att programmen måste ha ett tydligt uttalat syfte att stärka kvaliteten i undervisningen.

Skolverket anser vidare att förslaget om en skyldighet för huvudmän att säkra de tids- och lönemässiga villkoren är otydligt och att det därför inte går att ta ställning till. I betänkandet för kommissionen resonemang om att lärares och skolledare rätt till kompetensutveckling bör regleras i de nationella riktlinjerna. Det framgår inte om kommissionens avsikt med nationella riktlinjer är att mer detaljerat reglera vad som sägs i 2 kap. 34 § skollagen<sup>6</sup> eller om det är något annat som är avsikten. Skolverket noterar att kommissionen inte har lämnat några författningsförslag i den här delen.

Skolverket vill påpeka en felaktighet i beskrivningen av de nationella skolutvecklingsprogrammen (s. 114 och s. 200) som rör en sammanblandning av begreppen program och insats. De nationella skolutvecklingsprogrammen består av insatser inom åtta olika program. Programmen (t.ex. Digitalisering samt Kunskaper och

---

<sup>6</sup> 2 kap 34 § (första stycket) lyder: Huvudmannen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.

värden) är beständiga över tid medan de insatser (t.ex. Matematiklyftet) som erbjuds inom respektive område kan variera efter den systematiska prövning av nationella skolutvecklingsbehov som görs av Skolverket inför varje verksamhetsår.

## 7 Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap

En generell kommentar är att det hade funnits fördelar med att beakta hela kedjan från förskola till vuxenutbildning i Skolkommisionens arbete, bland annat med tanke på det livslånga lärandet. Kommunernas vuxenutbildning påverkas exempelvis många gånger av gymnasieskolans utveckling. Detta bör beaktas i den fortsatta beredningen av kommissionens förslag.

### 7.4 Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare

Skolverket instämmer i de bedömningar som kommissionen gör i avsnittet med undantag för att vi redan i ett tidigare remissyttrande<sup>7</sup> har tagit ställning till förslag om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering. Skolverkets ställningstagande beskrivs därför närmare i avsnitt 11.3

## 8 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

### 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

Skolverket redovisade sina synpunkter i sitt remissvar den 29 juni 2017.<sup>8</sup>

### 8.3 Överväganden om gymnasieskolan

Skolverket tar inte ställning till förslag om ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering utan återkommer när frågan om en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan utretts noggrannare.

### 8.4 Garanterad undervisningstid

Skolverket instämmer i kommissionens bedömning när det gäller garanterad undervisningstid i gymnasieskolan men vill lämna följande kommentarer. Myndigheten hänvisar till det tidigare remissyttrandet över *En gymnasientbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasientbildning (SOU 2016:77)*<sup>9</sup>. Där framför Skolverket att den utökning av undervisningstid som föreslås är otillräcklig vid ett eventuellt införande av ett estetiskt ämne och om gymnasiearbetet kvarstår utan poängsättning. Skolverket betonar även behovet av att tydliggöra den minsta garanterade undervisningstiden i relation till gymnasieskolans introduktionsprogram.

Skolverket delar bedömningen att den minsta garanterade undervisningstiden ska tillförsäkras varje elev och tillstyrker förslaget att den faktiska undervisningstiden,

---

<sup>7</sup> Yttrande över betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt- ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25), dnr 2016:717

<sup>8</sup> Dnr 2017:725

<sup>9</sup> Dnr 2016:1890

dvs. den undervisningstid som erbjuds i gymnasieskolan, bör följas upp i elevens individuella studieplan.

Även om Skolverket tillstyrker förslaget om uppföljning av faktisk undervisningstid i gymnasieskolan vill myndigheten framhålla att dokumentationskraven inte får bli för omfattande och komplicerade för lärarna. Det är därför viktigt att sådana krav bygger på en tydlig och rimlig reglering av vad som måste dokumenteras. Det är därutöver önskvärt att det finns fungerande system och rutiner för hur den undervisningstid som erbjuds eleverna ska registreras och dokumenteras på skolan. Staten bör stödja utvecklingen av skolornas arbete med detta. Dessutom vill Skolverket framhålla att om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om uppföljning av den faktiska undervisningstiden är det också viktigt att koppla detta till skolans och huvudmannens ansvar för att vidta åtgärder, så att eleverna verkligen erbjuds den garanterade undervisningstiden.

När det gäller undervisningstiden i grundskolan instämmer Skolverket i bedömningen att den på sikt bör utökas. I regeringsuppdraget att ta fram förslag till stadiindelad timplan föreslogs en utökning av den totala undervisningstiden för grundskolan till 6 995 timmar<sup>10</sup>. Detta bedömdes vara rimligt bland annat utifrån elevernas arbetsbelastning.

Skolverket delar bedömningen att undervisningstiden ska utnyttjas effektivt. Omfattningen av olovlig frånvaro, sena ankomster och stök och oro i studiemiljön måste minska.

## 9 En god miljö för lärande och utveckling

### 9.1.2 Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero – kommissionens bedömningar och förslag

Skolverket instämmer med kommissionen i att frågan om trygghet och studiero i skolan är viktig för att ge både elever och skolans personal en god arbetsmiljö och för att skapa en god lärandemiljö där elever ges goda förutsättningar för utveckling och lärande.

Skolverket avstyrker dock kommissionens förslag om förändringar i läroplanerna med hänvisning till den mer systematiska översyn som föreslås i avsnitt 11.1. Det skulle vara mer effektivt att ge möjlighet för Skolverket att kunna genomföra dessa ändringar i samband med en systematisk översyn av styrdokument som är planerat att genomföras med jämna mellanrum. Skolverket vill också påpeka att alla läroplaner inte nämns i förslaget. Förtydliganden om trygghet och studiero, hänsyn och delaktighet bör gälla även för övriga skolformer.

---

<sup>10</sup> Skolverkets redovisning av uppdrag U2014/3489/S, dnr 2016:1890

Dessutom anser Skolverket att det är otydligt hur förslaget om att i läroplanerna förtydliga elevens ansvar skiljer sig från dagens formuleringar. I dag står det i läroplanerna att ”skolans mål är att varje elev tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö” samt ”succesivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan”. Det finns även fler formuleringar under ”Normer och värden” samt ”Bedömning och betyg” som tangerar förslaget om att förtydliga elevens ansvar. Skolverket vill också peka på vikten av att huvudmän, rektorer och lärare får stöd i uppdraget att följa elevernas kunskapsutveckling i relation till läroplanernas normer och värden.

Skolverket instämmer i huvudsak i kommissionens bedömningar i avsnitt 9.1.2 och vill särskilt påtala vikten av att rektorer ges rätt förutsättningar för att kunna utveckla arbetet med disciplinära åtgärders tillämpning i klassrummet.

I 5 kap. skollagen regleras när de disciplinära åtgärderna utvisning, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig omplacering vid annan skolenhet, avstängning och när omhändertagande av föremål kan och får vidtas. Skolverket anser emellertid att det är nödvändigt att det i skollagen förtydligas om bestämmelserna i 5 kap. skollagen uttömmande reglerar vilka möjligheter som finns till disciplinära åtgärder eller om skolan har ett utrymme att använda ytterligare disciplinära åtgärder.

Kommissionen bedömer det som angeläget att tillämpningen av de disciplinära åtgärderna i klassrummet ska utvärderas. Det finns lärare och rektorer som känner osäkerhet kring hur de får och kan agera i situationer där trygghet och studiero behöver värnas. Skolverket anser att det finns behov av vägledning för att skolans personal ska känna en trygghet i att tillämpa de disciplinära åtgärderna som regleras i 5 kap. skollagen och myndigheten tillhandahåller i dag stöd i tillämpningen i form av en juridisk vägledning. Skolverket avstyrker dock att det skulle vara just en utvärdering av tillämpningen som behöver genomföras. Snarare bör de disciplinära åtgärderna utredas, för att få klarhet i hur de fungerar och mer kunskap om i vilka avseenden som lärare och rektorer känner osäkerhet kring tillämpningen.

### 9.2.2 Ökade inslag av stöd och stimulans - kommissionens bedömningar

Skolverket instämmer i kommissionens bedömningar i 9.2.2 men vill lämna följande kommentarer.

Kommissionen lyfter vikten av att dokumentera eventuella extra anpassningar i de individuella utvecklingsplanerna för elever i årskurserna 1–5. I Skolverkets remissyttrande över utredningen *På goda grunder - en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59)*<sup>11</sup> har myndigheten avstyrkt detta förslag. Motiveringen var att Skolverket tolkar den nuvarande formuleringen i skollagens 10 kap. 13 § punkt 2 som att extra anpassningar ingår i det som ska sammanfattas i den individuella utvecklingsplanen. Det framgår också tydligt i de allmänna råden, *Arbete med*

---

<sup>11</sup> Dnr 2016:1504

*extra anpassningar särskilt stöd och åtgärdsprogram (2016)* hur lärare och skolledare ska arbeta med dokumentation av särskilt stöd.

Kommissionens förslag om att tillsätta en utredning för att se om det är möjligt att utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och insatser för elever i behov av särskilt stöd välkomnas. Skolverket anser dock att det är alltför oklart vad som här menas med ett nationellt sammanhållet system för att kunna ta ställning till förslaget. I betänkandet presenteras vikten av uppföljning och utvärdering men inte vad som avses med forskningsbaserade metoder. Myndigheten ser en utmaning i att sammanställa och skapa ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder när det finns så lite forskning på fältet. Vidare anser Skolverket att det är svårt att ta ställning till om detta förslag kommer att hanteras inom den utredning som nyligen har tillsatts när det gäller skolornas stöd- och elevhälsoarbete<sup>12</sup>.

Kommissionen bedömer att en viktig förutsättning för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd är ett system för uppföljning och utvärdering för att generera kunskap om vilka program och insatser som är effektiva. Kommissionen förordar att sådana uppgifter samlas in genom det nationella uppföljningssystemet och hänvisar vidare till avsnitt 11.3. Skolverket kommenterar denna bedömning i det nämnda avsnittet.

### **9.3.2 En stärkt och mer tillgänglig elevhälsa - kommissionens bedömningar och förslag**

Skolverket avstyrker kommissionens förslag om att i läroplanerna förtydliga skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande. Skolverket instämmer dock i kommissionens förslag om att utreda hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig. Utifrån direktiven till den utredning som nyligen har tillsatts om skolornas stöd- och elevhälsoarbete (dir 2017:88) går det dock inte att bedöma om de aspekter som kommissionen efterlyser i sitt förslag kommer att täckas in.

Skolverket anser att skolans uppdrag att bedriva ett hälsofrämjande arbete är framskrivet på ett tydligare sätt i dagens läroplaner än i kommissionens förslag. Det finns t.ex. skrivningar om den egna hälsan i avsnitt 2.2 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, i kursplanerna för biologi och hem- och konsumentkunskap samt i avsnitt 2.1 i läroplanen för gymnasieskolan. Skolverkets uppfattning är att kommissionens förslag om att förtydliga skolans uppdrag förutsätter en djupare analys av orsakerna till att det i dag finns brister i skolornas hälsofrämjande arbete. Grunden för ett framgångsrikt hälsofrämjande och förebyggande arbete är ett nära samarbete mellan lärare som ansvarar för undervisningen och de olika kompetenserna i elevhälsan. En utmaning för skolorna är att nyttja elevhälsan som en naturlig och aktiv samverkanspartner i planering och genomförande av

---

<sup>12</sup> Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås, dir. 2017:88

undervisning snarare än som en funktion till vilken lärare överlämnar elever i svårigheter.

Om det blir aktuellt att göra ett förtydligande av skolans uppdrag i läroplanerna bedömer Skolverket att det kan vara lämpligt att göra det i samband med en generell översyn av styrdokumentet samt, för att undvika bristande samordning, avvakta till dess att den nyligen tillsatta utredningen är klar.

Skolverket instämmer i kommissionens bedömning om att kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen gällande metoder och arbetssätt inom elevhälsoområdet behöver förbättras. Även om skolor i många fall behöver anpassa sitt arbete till skolans egna förutsättningar och erfarenheter kan det finnas behov av att stödja dem i bedömningen och prioriteringen av lämpliga metoder och arbetssätt så att den bästa tillgängliga kunskapen ligger till grund för utvecklingsarbetet. Skolverket anser att det är oklart om kommissionen med ”evidensbaserade” program avser den mer restriktiva definitionen som används i medicinska sammanhang eller om det är ett uttryck för att programmen ska vara evidensinformerade.

## 10 Aktivt skolval och minskad skolegregation

Skolkommisionens förslag i avsnitt 10 syftar enligt Skolverkets tolkning till att främja likvärdighet i skolsystemet. Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.<sup>13</sup> Likvärdig utbildning är central inom skolan och Skolverket arbetar mycket aktivt med detta, bl.a. genom Samverkan för bästa skola och de nationella skolutvecklingsprogrammen.

Skolverket välkomnar förslag och åtgärder, som syftar till att alla elever i alla skolor ska erbjudas utbildning av hög kvalitet. Det framgår dock inte i tillräckligt hög grad hur de förslag som läggs fram ska leda till en utbildning av högre och jämnare kvalitet i landets skolor. Skolverket hade önskat se en mer utvecklad argumentationskedja om länken mellan förslagen om minskad skolegregation och en mer likvärdig utbildning.

Skolverket vill understryka att det är viktigt att skolan har höga förväntningar på alla elever. En elev kan ha behov av stödinsatser oavsett socioekonomisk bakgrund. Enligt skollagen ska i utbildningen hänsyn tas till elevers olika behov och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.<sup>14</sup> Utifrån barnperspektivet ser Skolverket bl.a. att en allsidig social sammansättning av eleverna är en av de mest väsentliga ansatserna för ökad likvärdighet i utbildningen.

Skolverket delar kommissionens bedömning att det är mycket oroande med utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund. Att vända denna utveckling och skapa en ökad allsidig social sammansättning i skolan är enligt Skolverkets uppfattning en av skolans

---

<sup>13</sup> 1 kap. 9 § skollagen.

<sup>14</sup> 1 kap. 4 § skollagen.



och hela samhällets viktigaste utmaningar i dagsläget. Skolverket har vid ett flertal tillfällen lyft denna problematik.<sup>15</sup>

För att Skolverket ska kunna ställa sig bakom ett förslag är det dock nödvändigt med väl genomarbetade konsekvensutredningar inklusive genomförda barnkonsekvensanalyser. De möjliga konsekvenserna av olika förslag i avsnitt 10 är enligt Skolverkets uppfattning inte tillräckligt belysta i betänkandet och Skolverket avstyrker därför flera av förslagen i deras nuvarande utformning.

#### 10.6.1 Allsidig social sammansättning

Skolverket ser det som oerhört angeläget med ett fortsatt arbete där strävan ska vara en ökad social sammansättning i skolan. Ett sätt att påskynda utvecklingen skulle kunna vara en reglering i skollagen. Trots att Skolverket således instämmer i kommissionens problembild och förespråkar åtgärder, så avstyrker Skolverket kommissionens förslag till tillägg i 1 kap. 9 § i dess nuvarande utformning. Eftersom det är oklart vad som avses med en allsidig social sammansättning, hur förslaget ska tillämpas och att det saknas en tillräcklig konsekvensutredning utifrån olika elevgruppers perspektiv så bedömer Skolverket att det kan finnas en risk för elevers rättssäkerhet. Skolverket avstyrker därmed även förslagen om tillägg i läroplanerna om att rektorns ansvar ska vara att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Skolverket ser gärna att regeringen tar initiativ till att utreda om det finns någon möjlighet att undanröja de risker för rättsosäkerhet och diskriminering som Skolverket ser i kommissionens förslag. Vilka dessa risker är utvecklas vidare nedan. Skolverket kan självklart bidra i ett sådant arbete.

Myndigheten kan också aktivt arbeta för att huvudmännen inom ramen för nuvarande lagstiftning främjar en mer allsidig social sammansättning. Det finns redan i dag intressanta exempel på kommuner som arbetar med uppsökande verksamhet till vårdnadshavare och elever eller har infört generösa regler för skolskjuts. Skolverket kan därför arbeta med ökad spridning av kunskap genom forskning och erfarenheter på området.

#### *Några konsekvenser av förslaget som behöver analyseras ytterligare*

##### *Rättssäkerhetsaspekter*

En rättighet för alla elever är det skydd för mänskliga rättigheter som grundas i regeringsformen (RF), däribland förbudet mot alla former av diskriminering. Om huvudmannen beslutar om åtgärder utifrån målet ”en allsidig social sammansättning” måste eleverna på något sätt kategoriseras utifrån social bakgrund. Den kategori en elev bedöms tillhöra kan få betydelse för elevens möjlighet att gå vid en viss skolenhet. Effekten för den enskilda eleven kan bli sämre möjlighet att få önskad placering på grund av den sociala bakgrund som tillskrivits eleven. Huvudregeln enligt diskrimineringslagen är att en elev inte får ges sämre möjligheter än andra elever på

---

<sup>15</sup> Se t.ex. Skolverkets lägesbedömning 2017, rapport 455.



grund av någon av de diskrimineringsgrunder som anges i lagen, dvs. kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.<sup>16</sup> För att det ska vara möjligt att säkerställa att elever inte särbehandlas på ett otillåtet sätt är det viktigt att lagstiftningen är tydlig.

Det är inte klarlagt i vilken utsträckning faktorer som bostadsområde, ekonomi, vårdnadshavares utbildningsbakgrund eller eventuell etnicitet eller utländsk bakgrund kan påverka en elevs möjlighet att få en önskad skolplacering. Det är inte heller tydligt i vilka situationer förslaget ska tillämpas.

Om förslaget skulle behållas i nuvarande form föreslår Skolverket att det tydliggörs att de åtgärder som avses är sådana som är frivilliga för eleverna och som syftar till att möjliggöra, uppmuntra och underlätta för elever att göra skolval som leder till en mer allsidig social sammansättning.

#### *Socialnämndens ansvar*

Det behöver analyseras närmare hur det föreslagna ansvaret för skolan för allsidig social sammansättning av eleverna överensstämmer med socialnämndens ansvar för medverkan i samhällsplaneringen. Socialnämnden ska bland annat främja den enskildes rätt till bland annat utbildning. Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för bland annat barn och unga.<sup>17</sup>

#### *Allsidig social sammansättning i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna*

Många huvudmän har bara en eller ett fåtal grundsärskolor och gymnasiesärskolor i sin organisation och eleverna inom dessa skolformer är därför ofta bosatta i ett stort upptagningsområde. Motsvarande gäller även för sameskolan och specialskolan, som ofta har stora upptagningsområden. Det kan därför antas att regleringen blir överflödigt för dessa skolformer, eftersom eleverna även utan den föreslagna regleringen kan antas ha olika socioekonomisk bakgrund.

Det kan ifrågasättas om förslaget att aktivt verka för allsidig social sammansättning av eleverna på skolenheterna är relevant för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. En fråga i sammanhanget kan vara vad som ska gälla för vuxenutbildning som överlämnas på entreprenad från en kommun till en enskild utbildningsanordnare.

#### **10.6.2 Aktivt skolval**

Skolverket tillstyrker förslaget om att placering vid en skolenhet med förskoleklass respektive grundskola ska grunda sig på en ansökan från elevens vårdnadshavare,

---

<sup>16</sup> 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

<sup>17</sup> 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

dvs. lagförslagen 9 kap. 15 a § och 10 kap. 30 b §. Skolverket vill dock lämna följande synpunkter.

Hemkommunen har skolpliktsbevakning för alla skolpliktiga barn i kommunen, oavsett om de går i någon av kommunens skolor, i en annan kommuns skola eller i en fristående skola. Skolpliktsbevakningen bör underlättas genom att en ansökan lämnas till hemkommunen. Skolverket anser dock att det kan diskuteras i vilken utsträckning aktiva skolval kommer att leda till att vårdnadshavare i högre grad väljer att deras barn ska gå vid en skolenhet längre bort från hemmet.

Skolverket vill framhålla att om förslaget införs bör motsvarande införas även för grundsärskolan, eftersom det kan finnas flera grundsärskolor inom en kommun. Situationen skiljer sig dock för sameskolan och specialskolan eftersom det inte på samma sätt som för andra skolformer finns många skolenheter att välja bland.

#### *Några konsekvenser av förslaget som behöver analyseras ytterligare*

Av författningskommentaren i betänkandet framgår att i linje med gällande rättspraxis ska en ansökan om skolplacering som huvudregel vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare. Enligt Skolverket kan detta leda till praktiska problem för huvudmännen. Det kan till exempel handla om att vårdnadshavarna är oeniga, att den ena vårdnadshavaren inte går att nå eller inte är beslutskompetent eller om att ett barn är placerat i familjehem. Problemen kan öka i antal genom det nya förslaget.

#### **10.6.3 Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman**

Skolverket avstyrker förslaget om att kommunen, i syfte att främja en allsidig social sammansättning för elever i årskurs 7–9, ska få besluta att inte använda närhet till hemmet som grund för urval när det finns fler sökande än platser till en skolenhet, dvs. 10 kap. 30 a §.

Skälen för avstyrkandet är desamma som skälen till att förslagen i skollag och läroplaner i 10.6.1 avstyrks. Eftersom detta förslag direkt påverkar elevens rättigheter är det särskilt viktigt att det genomförs en noggrann konsekvensutredning med barnkonsekvensanalyser för de olika grupper av barn som kan beröras av förslaget.

Skolverket noterar i sammanhanget att Regeringskansliet nyligen har remitterat ett förslag som handlar om en tidsbegränsad lag som avses träda i kraft den 1 februari 2018, med möjlighet till undantag från närhetsprincipen med syfte att motverka konsekvenserna av boendesegregation.<sup>18</sup>

#### *Några konsekvenser av förslaget som behöver analyseras ytterligare*

##### *Verktyget lottning*

Enligt Skolverkets bedömning är det inte säkert att verktyget lottning leder till ökad allsidig social sammansättning av eleverna. För det första förutsätter det att själva sökandegruppen är blandad. Om de elever som genom aktivt skolval söker platser

---

<sup>18</sup> Utbildningsdepartementets promemoria *Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor* (U2017/01031/S)

till en kommunal skolenhet i hög grad har likartad social bakgrund är det inte säkert att lottning leder till en ändring av elevsammansättningen på skolenheten. För det andra har många kommuner en negativ befolkningsutveckling. Det innebär att många kommunala skolor inte kommer att ha fler sökande elever än antalet platser till sina skolenheter med årskurs 7-9, eller i vart fall inte ett så kraftigt söktryck att lottning skulle vara aktuellt. Det finns alltid en viss naturlig variation i antalet elever vid en skolenhet, vilket bland annat hanteras genom storleken på undervisningsgrupperna och deras antal.

#### *Elevernas rättssäkerhet och trygghet*

Av samma skäl som i 10.6.1 behöver frågan om elevernas rättssäkerhet analyseras ytterligare. Förslaget kan också påverka elevernas trygghet och studiero på ett negativt sätt, eftersom det kan bli svårare att förutse var den fortsatta skolgången ska äga rum.

Skolverket vill i sammanhanget påpeka att myndigheten även i andra yttranden över förslag om skolplacering konstaterat att konsekvenserna för de berörda elevgrupperna varit otillräckligt analyserade.<sup>19</sup>

#### *Grundsärskolan*

Närhetsprincipen är i dag reglerad på samma sätt både för grundskolan och för grundsärskolan, vilket Skolverket anser är positivt.<sup>20</sup> Det är viktigt att signalera att de olika skolformerna har lika stor betydelse. Många elever fullgör inte sin skolplikt i grundskolan och det är därför viktigt att ta ett helhetsgrepp över alla obligatoriska skolformer när ändrad reglering övervägs. Om förslaget införs anser Skolverket därför att motsvarande i så fall även bör gälla för grundsärskolans årskurs 7-9.

#### *Tänkbara organisatoriska konsekvenser*

Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har som huvudregel rätt att gå kvar där.<sup>21</sup> En möjlig (icke avsedd) konsekvens om förslaget skulle genomföras kan därför bli att fler vårdnadshavare väljer skolenheter med alla grundskolans årskurser, för att deras barn inte ska riskera att hamna på en oönskad skola vid ett skolbyte inför årskurs 7. Detta skulle i så fall kunna bli till nackdel för mindre skolenheter som inte har alla grundskolans årskurser. Denna möjliga konsekvens av förslaget är inte belyst i betänkandet.

En liknande möjlig (icke avsedd) konsekvens av förslaget skulle kunna bli uppkomsten av större skolenheter, sett till antalet elever. Givet att boendesegregation råder, och att många vårdnadshavare kan antas välja en skolenhet i närområdet, kan en strategi från kommuner för att leva upp till allsidig social sammansättning av eleverna, bli att skolenheterna ska täcka in fler stadsdelar eller boendeområden. Då

---

<sup>19</sup> Skolverkets yttranden över *Plats för nyanlända i fler skolor* (SOU 2016:9) och promemorian *Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor* (U2017/01031/S).

<sup>20</sup> 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen.

<sup>21</sup> Se t.ex. för grundskolan 10 kap. 31 § skollagen

skulle elever från stadsdelar eller boendeområden med olika sociala och migrationsmässiga kännetecken kunna välja samma skolenhet som förstahandsval. Denna möjliga konsekvens av förslaget är inte heller belyst i betänkandet.

Det är inte heller belyst om förslaget skulle kunna leda till att fler vårdnadshavare ansöker om plats vid en fristående skola inför årskurs 7 (eller tidigare).

#### *Följändringar i skolförfattningarna*

Om förslaget införs vill Skolverket framhålla att det behöver analyseras vilka andra bestämmelser i skolförfattningarna som i så fall också behöver ändras, till exempel bestämmelserna om skolskjuts.

#### *Risk för ökad administrativ börda*

Avslutningsvis vill Skolverket framhålla att det finns en risk att förslaget kan leda till en ökad administrativ börda för huvudmännen i och med att det förutsätter förändrade urvalsprinciper, men att de positiva effekterna trots den ökande administrationen riskerar att bli små eller utebli.

#### **10.6.4 Förändrade regler för mottagande vid en skolenhet med enskild huvudman**

Skolverket avstyrker förslagen om förändrade regler för mottagande vid en skolenhet med enskild huvudman, dvs. lagförslagen om ändringar i 9 kap. 18 § och 10 kap. 36 § samt förordningsförslagen om nya 8 kap. 2 § och 9 kap. 24 a §.

Det är oklart hur förslagen ska leda till att uppnå syftet likvärdig utbildning och minskad skolegregation. Kösystemet till fristående skolor är inte optimalt, men lottnings framstår inte som ett bättre alternativ. Skälet är bland annat att det blir svårt för vårdnadshavare att planera var deras barn ska gå i skola. Ett uppmärksammat problem med kötid är att det gynnar barn som är födda tidigt på året och missgynnar de barn som är födda sent på året. Flera skolor har dock utarbetat varianter av kösystem som tar hänsyn till när på året barn är födda. Skolverket ser positivt på sådana kösystem.

Som tidigare nämnts angående kommunala skolor är det inte säkert att verktyget lottnings leder till ökad allsidig social sammansättning av elever när inte sökandegruppen är blandad. Om de elever som genom aktivt skolval söker platser till en fristående skola i hög grad har likartad social bakgrund leder inte lottnings till en ändring av elevsammansättningen på skolenheten.

#### **10.6.5 Urval till skolenheter med gymnasieskolans nationella program**

Skolverket delar kommissionens bedömning att kommunerna även i fortsättningen bör ha frihet att besluta om hur urvalet ska gå till när fler elever vill gå på ett program vid en viss kommunal gymnasieskola än det finns platser för.

#### **10.7 Gemensam antagning**

Skolverket delar inte kommissionens bedömning att det bör tillsättas 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. Skolverket bedömer att ett sådant system kan komma att medföra att elever inte behandlas lika, att förfarandet riskerar att inte bli rättssäkert och att det finns risk för administrativa svårigheter.

Som Skolverket tolkar förslaget syftar det till att undvika ett urval av elever till populära skolor som medför att vissa elever aldrig får möjlighet att gå i dessa skolor. Orsaken skulle vara att rektorer eller huvudmän skulle kunna tänja på regelverket för urval. Det finns dock en risk att den gemensamma antagningen kan leda till att det i stället blir andra kategorier av elever som aldrig får möjlighet att gå i populära skolor, eftersom deras sociala bakgrund bedöms leda till att det inte blir en allsidig social sammansättning av elevgruppen på den önskade skolenheten.

#### **10.7.1 Problemen med dagens system för antagning och mottagande av elever**

Skolverket bedömer att det dessvärre kan finnas visst fog för uppfattningen att det förekommer att rektorer eller huvudmän tänjer på regelverket i vissa fall. Myndigheten får frågor om fristående skolor som nekar elever plats med hänvisning till elevens omfattande behov av särskilt stöd. Skolverkets uppfattning, utifrån inkomna frågor, är dessutom att dagens regler förefaller göra det svårt för en del vårdnadshavare att förstå på vilken grund deras barn har nekats plats på en fristående skola. Skolverket har även fått signaler om att vårdnadshavare till barn på kommunala skolor blivit uppmanade att byta skola för att deras barn ska få det särskilda stöd hon eller han behöver.

#### **10.7.2 Behov av fortsatt utredning om förutsättningarna för gemensam antagning och begränsningar av antalet tillfällen då skolval medges**

Skolverket delar inte kommissionens bedömning att frågan om att begränsa antal skolbyten bör utredas. Enligt Skolverkets uppfattning är det ur ett elevperspektiv inte önskvärt att begränsa möjligheterna att byta skola. I stället bör resurser satsas på att se till att inga elever upplever att de måste byta skolenhet. Det handlar bland annat om skolans ansvar för att förebygga och förhindra trakasserier och kränkande behandling samt ge elever särskilt stöd.

Kommissionen skriver att det faktum att skolbyten i dag kan ske vid obegränsat antal tillfällen under året kan leda till att resurser inte används fullt ut. Skolverket konstaterar att det saknas stöd i Skolverkets statistik för denna uppfattning. Myndigheten kan i sin statistik, genom att jämföra mellan två år i den årliga uppgiftsinsamlingen, visserligen se om en elev har bytt skolenhet sedan förra årets insamling. I många fall är det dock fråga om att elever byter från en skolenhet med vissa årskurser till en med andra, till exempel att en elev inför årskurs 4 har bytt från en skolenhet med årskurs 1-3 till en annan skolenhet med årskurs 4-9. Det förekommer dessutom att flera skolenheter har samma adress, där skolenhetskoden bara har en administrativ betydelse. Det är inte säkert att eleven upplever att hon eller han har bytt skolenhet. Skolverket kan inte fastställa närmare tidpunkt för skolenhetsbyten, mer än att det skett sedan förra insamlingen, och har därför inte uppgifter om hur

vanligt förekommande det är att skolbyten sker under pågående termin. Myndigheten har heller inte tagit in uppgifter om orsaken till att en elev har bytt skolenhet.

### 10.7.3 Ytterligare utgångspunkter för utredningsarbetet

Som nämnts tidigare delar Skolverket inte kommissionens bedömning att det bör tillsättas 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. Om en sådan utredning ändå skulle tillsättas vill myndigheten framhålla att när det gäller vilka uppgifter som ska överlämnas behöver huvudmän och skolor beakta aspekter av sekretess, tystnadsplikt och krav på personuppgiftshandling. Ett eventuellt förslag om gemensam antagning bör också utformas så att det inte inskränker enskilda huvudmäns bestämmanderätt, med beaktande av reglerna om näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen.

I sammanhanget vill Skolverket även peka på att myndigheten i sitt yttrande över Skolkostnadsutredningens betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) inte har haft några synpunkter på utredningens slutsats om att lägeskommunen inte ska göras ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen.<sup>22</sup>

Skolverket vill även framhålla att i yttrandet över *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77)<sup>23</sup> tillstyrkte myndigheten förslaget om en systematisk överlämning av relevanta uppgifter mellan grundskola och gymnasieskola.

Skolverket har i sitt yttrande över betänkandet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94)<sup>24</sup> avstyrkt förslaget om tillägg i de obligatoriska skolformernas läroplaner om att särskilt uppmärksamma elever med frånvaro i samband med övergångar.

Skolverket vill avslutningsvis framhålla att det förefaller lämpligt att en eventuell utredning om gemensamt antagningssystem för skolor även utreder de legala förutsättningarna för ett gemensamt antagningssystem till förskolan. Enligt myndighetens uppfattning är det relativt vanligt att kommuner anger som ett villkor för godkännande av fristående förskolor att förskolan ska ingå i kommunens antagningssystem. Detta ses ofta som positivt av såväl de fristående förskolorna som av de vårdnadshavare som ska ansöka om plats i förskola, men det förekommer också kritik och risk för en inskränkning av enskilda huvudmäns bestämmanderätt.

#### *Utredning med uppdrag att se över närhetsprincipen*

Enligt Skolverket är närhetsprincipen väletablerad och fungerar i huvudsak väl. Dessutom är rättspraxis om närhetsprincipen relativt tydlig. Skolverket delar ändå

<sup>22</sup> Skolverkets dnr 2016:1810. Skolverket framhöll i yttrandet att utredningens förslag sammantaget har förutsättningar att leda till ökad transparens och mer lika villkor i skolan.

<sup>23</sup> Skolverket dnr 2016:1890

<sup>24</sup> Regeringskansliets dnr U2017/00057/S. Skolverkets dnr 2017:274. I sak instämmer Skolverket med att det är viktigt att uppmärksamma elever med upprepad eller långvarig frånvaro vid övergångar, men anser att detta ryms inom de nuvarande läroplanerna.



kommissionens bedömning att närhetsprincipen kan behöva ses över i samband med att andra tänkbara åtgärder för att öka den sociala sammansättningen i skolan utreds.

## 11 Läroplansutveckling och utvärderingssystem

### 11.1 Kontinuerlig läroplansutveckling

Skolverket tillstyrker Skolkommisionens förslag om kontinuerlig läroplansutveckling.

Inom myndigheten pågår redan en planering för ett mer systematiskt och kontinuerligt arbete med att följa upp, utvärdera och utveckla kurs- och ämnesplaner och kunskapskrav samt att föreslå nödvändiga förändringar. Skolverket har bland annat i lägesbedömningen 2015<sup>25</sup> och vid muntliga dragningar på Utbildningsdepartementet redogjort för dessa planer. Syftet är att med hjälp av kunskap från utvärderingar och kunskap om styrdokumentsutveckling bättre kunna arbeta proaktivt för att utveckla styrdokumentet. I ett sådant systematiskt arbete ingår att genomlysa styrdokumentet ur olika perspektiv vid samma tillfälle så att förändringarna inte ska komma för tätt. Därigenom behöver inte heller läroplansförändringar initieras utifrån enstaka perspektiv.

I avsnitt 11.1 talas om två typer av styrdokument, å ena sidan läroplanens allmänna delar, å andra sidan kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav. Skolverket anser att revideringen av de sistnämnda bör gå hand i hand med de förstnämnda. Hur skolans uppdrag definieras har en stor betydelse för vilken form och vilket innehåll man ger till kursplanerna, ämnesplanerna och kunskapskraven.

Även om Skolverket redan i dag gör revideringar av styrdokumentet med stark förankring i verksamheten vill myndigheten understryka det som kommissionen framför om vikten av en än starkare anknytning till lärosäten och professionen (lärare och rektorer) vid revideringsarbetet.

### 11.2 Läroplansmål och kunskapskrav

Skolverket instämmer i Skolkommisionens bedömning i avsnitt 11.2. Även om myndigheten har gjort studier<sup>26</sup> som bland annat berör hur kurs- och ämnesplanernas olika delar påverkar undervisningen finns behov av ytterligare underlag så som kommissionen föreslår. Denna bedömning från kommissionen stärker dessutom behovet av att systematiskt utvärdera och utveckla skolans styrdokument.

### 11.3 Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

Skolverket instämmer i behovet av att kunna göra trendmätningar av den nationella kunskapsutvecklingen över tid. Skolverket uttryckte detta även i yttrandet över be-

---

<sup>25</sup> Rapport 455

<sup>26</sup> Se t.ex. ”Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning”. Dnr 2014:892 samt ”Skolreformer i praktiken”, Rapport 418, 2015.



tänkandet ”*Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*” (SOU 2016:25)<sup>27</sup>. Myndigheten anser dock att det är oklart vad som mer specifikt avses med bedömningen att det behövs ”[...] mer tillförlitlig resultatinformation om elevernas kunskapsutveckling, på såväl nationell nivå som på huvudmannanivå och skolnivå, än den som ges av betyg och nationella prov”.

I det nämnda yttrandet ställde sig Skolverket däremot inte bakom betänkandets förslag om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering. Myndighetens uppfattning är att regeringen bör ta ställning till det förslag som presenterades i den ovan nämnda utredningen och alternativ till detta, samt se till de möjligheter som digitala nationella prov ger innan det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet utvecklas på detta område.

När det gäller så kallade value-added-mått anser Skolverket att det finns risker med att konstruera dessa med utgångspunkt i betyg och resultat från nationella prov. Frågan har behandlats i samband med att myndigheten 2014 fick i uppdrag att utveckla ett nytt informationssystem. Myndigheten bad då flera svenska och internationella forskare om synpunkter. Både forskarna och Skolverket pekade på ett flertal risker och problem. Rekommendationen blev då att det inte var lämpligt att konstruera ett value-added-mått för skolval, med utgångspunkt i betyg och resultat från nationella prov. Skolverket vidhåller fortfarande denna bedömning. Det framtagna informationssystemet innehåller i nuläget heller inga uppgifter baserade på value-added-mått<sup>28</sup>. Skolverket vill dock framhålla att frågan om value-added-mått är under fortsatt bearbetning och utveckling inom myndigheten.

Skolverket anser att det är något oklart hur kommissionens bedömning att det behövs ”[...] uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter” ska förstås. När det gäller den del av bedömningen som handlar om att det behövs uppgifter om elever i behov av stöd vill Skolverket framhålla att myndigheten i nuläget följer upp om elever i grundskolan får särskilt stöd. Skolverket är därför osäker på om kommissionen anser att ytterligare uppgifter om elever i behov av särskilt stöd behöver insamlas på nationell nivå.

När det gäller en eventuell ytterligare statlig insamling av uppgifter på detta område som kommissionen förespråkar, exempelvis *vilka* stödinsatser som ges, så avråder Skolverket från detta. Ett skäl är att detaljerade uppgifter om vilka stödinsatser som ges innebär en risk att känsliga personuppgifter registreras om eleverna. Skolverket menar att den nuvarande uppföljningen av särskilt stöd på elevnivå som myndigheten gör är förenlig med rådande lagstiftning. Ett andra skäl är att en standardiserad nationell insamling blir svår att genomföra, eftersom stödinsatser ska anpassas till eleven och insatserna är därför individuella till art, omfattning och utsträckning i tid. Ett tredje skäl är att ytterligare statlig insamling riskerar att öka skolornas administrativa börda.

---

<sup>27</sup> Dnr 2016:717

<sup>28</sup> Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Skolverkets bedömning är att det är den enskilda elevens situation som i första hand måste hanteras och att skolan därför behöver fokusera sina resurser på insatserna för eleven i stället för på ytterligare administration. Huvudmän och skolenheter behöver således i sitt lokala systematiska kvalitetsarbete följa upp och utvärdera sina insatser i form av extra anpassningar och särskilt stöd för att förbättra den egna verksamheten. I sitt yttrande över betänkandet *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik*<sup>29</sup> avrådde också myndigheten från att införa ytterligare bestämmelser i skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, som gör att skolans personal får lägga mer tid på administration.

Enligt Skolverket är det inte helt tydligt hur kommissionens bedömning att det behövs uppgifter om insatsernas effekter ska tolkas. En tolkning är att skolor och huvudmän behöver inrapportera uppgifter om sådana bedömda effekter till Skolverket. En annan tolkning är att någon av skolmyndigheterna behöver utvärdera insatsernas effekter, på basis av de uppgifter som skolor och huvudmän inrapporterat om till exempel vilka stödsatser som eleverna getts. När det gäller den andra tolkningen vill Skolverket framhålla att det inte är realistiskt att utvärdera vilka program och insatser som effektiva på basis av insamlade statistikuppgifter om särskilt stöd och extra anpassningar. För detta krävs mer djupgående, kvalitativa studier.

### **13 Genomförande och ikraftträdande av kommissionens förslag**

När det gäller avsnitt 13 om genomförande och ikraftträdande anser Skolverket att den 1 juli 2018 innebär ett alltför snabbt ikraftträdande, särskilt som många av förslagen kräver ytterligare utredning eller hänger ihop med andra pågående utredningar. Ikraftträdande av eventuella reformer bör ske tidigast 2019.

### **14 Konsekvensanalyser**

Skolverket konstaterar att kommissionens konsekvensanalyser under respektive avsnitt i konsekvensanalysen är mycket kortfattade. Det görs ett antal bedömningar men i flera fall är det oklart på vilka grunder bedömningarna görs. Skolverket har kommenterat konsekvensanalyserna närmare under respektive sakavsnitt.

#### **På Skolverkets vägnar**

Peter Fredriksson  
Generaldirektör

Ingrid Lindskog  
Senior rådgivare

---

<sup>29</sup> Dnr 2016:1504

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Jonas Nordström, avdelningscheferna Eva Durhán, Mikael Halápi, Kjell Hedwall, Eva-Li Littorin, Anna Westerholm och seniora rådgivaren Ingrid Lindskog (föredragande) deltagit.