

Regeringen,
Finansdepartementet
Stockholm

Yttrande över En gemensam angelägenhet

Betänkande av jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46)

Sammanfattning

Regeringen har begärt Skolverkets yttrande över betänkandet En gemensam angelägenhet - betänkande av jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46).

Skolverket instämmer i betänkandets uppfattning av att mer behöver göras för att uppnå ökad jämlikhet i skolan samt minska skolsegregationen. Myndigheten delar i stort också den beskrivning av skolväsendet som utredningen ger.

Bland annat är ett mer sammanhållet system för skolval samt en bättre fördelning av resurser till skolorna en viktig del i att öka förutsättningarna för jämlikhet såväl som för likvärdighet och minskad segregation mellan skolor.

Även förslaget kring en utökad och förändrad studie och yrkesvägledning tror vi kan ha betydelse för icke traditionella yrkesval.

Skolverket ställer sig däremot avvisande till bland annat förslagen om central läromedelsgranskning eller införande av en ny kategori stödjande personal i förslaget kallad skolkonsulenter. Båda dessa förslag saknar förankring i dagens styrmodell för skolan och i hur läromedel används och produceras i skolväsendet.

Avgränsningar i Skolverkets yttrande

Skolverket svarar i detta yttrande främst på de förslag och rekommendationer som påverkar skolväsendet och Skolverket som myndighet. Flera förslag har kommenterats i remissyttranden över andra utredningar varför vi ibland hänvisar till dessa i stället för att upprepa hela svaret här.

Utredningens förslag är omfattande och innebär genomgripande förändringar om de genomförs. Det är därför svårt att på förhand fullt ut förutse alla konsekvenser av förslagen. Dessutom är flera av förslagen formulerade på väldigt övergripande nivå, ofta som rekommendationer eller bedömningar.

Vad gäller förslag i utredningen som berör Skolverkets eventuella regionalisering har Skolverket valt att i första hand i korthet ange myndighetens bedömning av förslagen för skolväsendet och i mindre utsträckning gå in på konsekvenserna för Skolverket som myndighet. Skolverket bedömer att frågan på grund av sin komplexitet behöver kommenteras i ett sammanhang där detta är huvudfrågan.

Det ska också understrykas att inget formellt beslut eller uppdrag om decentralisering eller regionalisering riktats till Skolverket i dagsläget varför alla diskussioner om detta förblir hypotetiska.

Det rättsläge som har uppstått kring statistiska uppgifter som rör enskilda huvudmän och fristående skolor gör att vissa av utredningens förslag blir svåra eller omöjliga att genomföra. Det finns för närvarande en tillfällig lösning på hur tillgången till nödvändig information kan lösas. Skolverket utgår i sitt yttrande från att det kommer att finnas en långsiktig lösning på plats för att uppgifter om huvudmän och skolor ska vara tillgängliga i samma utsträckning som innan det nya rättsläget uppstod.

1.7.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Ett starkare statligt ansvar

Utredningen rekommenderar att staten tar ett större ansvar för skolväsendet bland annat genom en regionalisering av Skolverket. Skolverket är i stort positiva till förslaget om en regionalisering av myndigheten och ser att detta skulle kunna bidra till att ett närmare och mer effektivt stöd till skolor och huvudmän.

För en mer utförlig beskrivning av Skolverkets hållning se Skolverkets remissvar; En mer likvärdig skola- minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Förändrad fördelningsnyckel

Skolverket instämmer i bedömningen resursfördelningens betydelse för likvärdighet och för att motverka segregation.

Skolverket delar därför förslagens rekommendation att resurser till skolorna bör fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera.

Skolverket anser dock att frågan måste utredas vidare för att vara möjligt att ta ställning till som ett mer utvecklat förslag. Detta gäller inte minst gränsdragningen till det kommunala självstyret. Om Skolverket ska överse eller kontrollera en förändrad fördelningsnyckel måste gränsdragningen till huvudman analyseras noga och utformningen av förslaget ta hänsyn till detta.

Särskilt om bidrag till huvudmän för fristående skolor och huvudmän

Skolverket tillstyrker förslaget som innebär att en ordning införs om likabehandling mellan enskilda och kommunala huvudmän. Skolverket är positivt inställt till att det generellt sett finns en reglering som syftar till samma rättsverkningar för skolverksamheten oavsett i vilken regi en skola bedrivs.

Skolverket anser att likabehandling ska gälla för huvudmän oavsett om det avser en enskild eller kommunal huvudman. Det är därför rimligt att justera en reglering som ekonomiskt gynnar en kategori av huvudmän och i aktuella bestämmelser även specifika huvudmän. Skolverket instämmer i att tveksamheter om huruvida regleringen i skol- och gymnasieförordningen strider mot andra regler gör att bestämmelserna inte kan kvarstå i dessa delar.

Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem

Skolverket ställer sig positiv till rekommendationen att skapa ett mer integrerat skolsystem där förutsättningarna för likvärdighet kan komma att stärkas.

Skolverket anser att frågan om Skolverkets regionala organisation ska ansvara för dimensionering och planering av utbildningen kräver en mer utförlig analys och konsekvensbeskrivning inte minst i relation till det kommunala självstyret samt till Skolinspektionens nuvarande prövning av etablering av fristående skolor.

Frågan bygger också på en regionalisering av Skolverket vilket, som redan konstaterats, i dagsläget endast är en hypotetisk fråga.

Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor

Skolverket tillstyrker i stort utredningens förslag att det ska finnas gemensam reglering som är avsedd för skolverksamheten oavsett i vilken regi skolan drivs. Det är därför naturligt att en bestämmelse som reglerar jävsfrågan vid betygssättning även införs för privatanställda lärare.

Skolverket anser däremot att lydelsen av den föreslagna bestämmelsen bör omarbetas för att få en mer logisk placering och modernare utformning. Bestämmelsen i 6 kap. 28 § p. 5 kommunallagen anges stå modell för utformningen av föreslagna bestämmelse om jäv. Angiven bestämmelse tillämpas främst på förtroendevalda i fullmäktige och nämnder. Bestämmelsen omfattar även anställda i en kommun genom hänvisning i 7 kap. 4 § kommunallagen.

Utformningen av bestämmelserna i 6 kap. 28 § kommunallagen följer i stort sett lydelsen av jävsbestämmelserna i den äldre versionen av förvaltningslagen (1986:223). Som utredningen anger finns redan jävsbestämmelser i 16-18 §§ förvaltningslagen (2017:900) som är tillämpliga i de fristående skolornas myndighetsutövande verksamhet. Bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) är moderniserade och uppdaterade till mer nutida förhållanden. Skolverket anser därför att det är mer fördelaktigt att knyta regler om jäv för privatanställda till förvaltningslagen och dess utformning. Ett annat alternativ är att införa en bestämmelse som reglerar alla jävsgrunderna i en och samma paragraf (jämför reglerna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen). Skolverket har inga synpunkter på införandet av objektivitetsprincipen i skollagen mer än att utformningen behöver anpassas till regler om klarspråk.

Skolverket anser det önskvärt att utredningen beskriver vilka konsekvenserna blir för privatanställda lärare som bryter mot jävsbestämmelserna liksom mot objektivitetsprincipen. Det behöver tydliggöras att konsekvenserna blir likvärdiga i förhållande till de rättsliga följder som gäller för offentliganställda lärare. Det behöver också utredas att förslaget inte får några orimliga juridiska konsekvenser i övrigt.

Skärpt tillsyn

Skolverket ställer sig positiv till förslaget att såväl utveckla Skolinspektionens mandat som att förstärka budgeten.

Det är dock viktigt att påminna om varför de två myndigheterna delades och att särskilja och upprätthålla distinktionen mellan det stödjande och granskande uppdraget. Detta gäller inte minst i en situation där Skolverket kan komma att regionaliseras och det stödjande och granskande uppdraget ska förverkligas i huvudmännens och skolornas absoluta närhet.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Gemensam antagning till skolan

Skolverket delar utredningens bedömning och rekommendation som handlar om att ansökan till grund- och gymnasieskolan ska hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem. Skolverket bedömer att förslaget kan utgöra ett steg mot minskad skolsegregation och öka likvärdigheten.

Mot denna bakgrund instämmer Skolverket i bedömningen att det kan vara lämpligt att Skolverket i en regional organisation ges ansvar för att administrera ett gemensamt och mer samlat skolvalssystem. Genom ett nationellt skolvalssystem administrerat av Skolverket kan information om och ansökan till skolor samlas på ett ställe. Detta underlättar för elever och vårdnadshavare att hitta information och fatta beslut om val av skola. Med tanke på att en

regionalisering av Skolverket ännu inte är beslutad är det dock viktigt att förslaget också tar

När det gäller rekommendationerna kring närhetsprincipen och urvalsgrunder ställer sig Skolverket positivt till de rekommendationer som framförs i förslaget men vill samtidigt hänvisa till de specifika resonemang och mer utförliga beskrivningar kring dessa principer som ges i remissyttrande över SOU 2020:28.

När det gäller rekommendationen kring automatiserade matchningsalgoritmer anser Skolverket att det är ett intressant förslag som bör utredas vidare. Det är viktigt att underlag tas fram som ger exempel på hur detta ska genomföras i praktiken samt anger förutsättningar för att garantera att det kan göras på ett rättssäkert och hållbart sätt.

Skolverket vill dock betona att införandet av ett gemensamt skolvalssystem i linje med föreslagen modell ovan är en omfattande och genomgripande förändring. De tids- och resursmässiga förutsättningarna behöver därför noga övervägas i samband med ett införande. Likaså behöver en sådan förändring hanteras i relation till förslag om skolmyndigheternas regionalisering.

Obligatorisk förskola från 3 år

Frågan om obligatorium lyfts av i betänkandet "Förskola för alla barn för bättre språkutveckling i svenska" (2020:67) som är ute på remiss nu. I denna utredning föreslås att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda plats i förskolan för barn från 3 års ålder om barnet är nyanlännt till Sverige eller av andra skäl har behov av att gå i förskolan för bättre språkutveckling i svenska. Det ska alltså inte vara obligatoriskt för barn att gå i förskola från 3 års ålder utan obligatoriet läggs på kommunerna.

Av detta skäl väljer Skolverket att inte närmare yttra sig över denna rekommendation här utan avvaktar remitteringen av SOU 2020:46 där frågan om obligatorium är en av huvudfrågorna.

Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder

Skolverket delar utredningens bedömning att särskolan endast ska vara till för de elever som har verkliga behov och att underlagen för denna bedömning är av avgörande vikt. Det är därför rimligt att som utredningen vill se över denna fråga ytterligare.

Externt rättade prov och förankring av betygen

Skolverket delar bedömning att extern bedömning kan bidra till en mer likvärdig bedömning.

Skolverket tar däremot inte ställning till förslaget om extern bedömning eller förankring av nationella provbetyg ska införas. En förutsättning för att externt

rättade nationella prov är i Skolverkets mening att proven också digitaliserats. Extern bedömning ska prövas ut i samband med digitaliseringen av de nationella proven vilket kommer ge grund för att kunna avgöra om och hur central rättning bör införas.

Frågan om externt rättade prov och förankring av betygen har utretts i detalj i redovisning av uppdrag om central rättning av nationella (U2019/03690). I redovisningen konstaterar Skolverket att om ett system för central bedömning av nationella prov ska införas bör det syfta till att främja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven. Detta kan i förlängningen stödja en rättvisande och likvärdig bedömning och betygssättning över landet i skolämnena med nationella prov.

Frågan om förankring av betygen i provresultat på skolnivå utreds för närvarande av Skolverket.

Utökad studie och yrkesvägledning med sikte på icke traditionella yrkesval

Skolverket delar utredningens bedömning att utbildnings- och yrkesval i hög grad styrs av traditioner och social bakgrund samt att mer behöver göras för att adressera detta.

Av detta skäl tillstyrker Skolverket utredningens förslag att ambitionsnivån i skolorna bör höjas när det gäller en förändrad och utökad studie och yrkesvägledning.

Samtidigt vill Skolverket påpeka att utökad studie och yrkesvägledning är en väg att gå för att åstadkomma förändringar på detta område. Utvärderingar har visat att elever som gör icke traditionella val löper högre risk att senare hoppa av sin utbildning eller få sämre betyg.

Detta betyder att trots att eleverna förmås göra icke traditionella val blir de i ett senare skede hindrade av de normer och värderingar som styr inom det område de valt att utbilda sig inom.

Skolverket anser därför att uppdraget borde breddas till att också innefatta att stödja utbildningsanordnarna att organisera utbildningarna så att de bättre passar elever som väljer icke traditionellt.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Stärkt lärarprofession ger förbättrad lärarutbildning och kompetensutveckling

Skolverket hänvisar till yttrande över; Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17). Där ställer sig Skolverket i det stora hela positiv till förslagen och myndigheten tillstyrker också de flesta förslagen.

Skolverket ställer sig däremot avisande till förslaget att införa en ny kategori skolpersonal kallad skolkonsulenter som ska verka på regional nivå. Som utredningen påpekade var skolkonsulenterna knutna till länskollektörerna vilka inte längre finns. Att införa en ny position utan att kunna förankra denna i ett befintligt organisatoriskt ramverk skulle kräva betydligt mer utredning av konsekvenser och gränsdragningar.

Bland annat skulle en sådan ny kategori stödjande personal behöva samverka med och i en del fall konkurrera med förstelärare, lektorer, rektorer, samt utbildningsstrateger eller liknande annan stödjande personal på huvudmannanivå.

Utökade resurser till praktikknuten skolforskning

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att anslagen bör öka till den praktikanknutna forskningen om förskola och skola, med ett kompensatoriskt perspektiv i utvärderingen av olika undervisningsmetoder.

Däremot ställer sig Skolverket avvisande till rekommendationen att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.

Det finns ett behov av mer praktisk forskning om undervisning och hur denna kan verka kompensatoriskt i skolan.

Att däremot lagstifta om en viss typ av pedagogik är varken lämpligt eller ändamålsenligt. Det finns inget definitivt svar kring vilken pedagogik som är mest lämplig även om framgångsfaktorer i undervisningen har kunnat påvisas. Pedagogik är såväl relationellt som kontextuellt och läraren arbetar kontinuerligt med att göra anpassningar och avvägningar som situationen kräver och eleverna har behov av.

Dessutom innehåller såväl skollagen som läroplaner redan tydliga skrivningar om såväl rätten till särskilt stöd som målet att alla elever ska få förutsättningar att nå så långt de kan.

Åtgärder mot den akuta lärarbristen

Skolverket ställer sig positiv till innovativa sätt att adressera en alltmer utmanande lärarförsörjning. Om detta går att kombinera med en utbildning med hög kvalitet genom praktiska inslag skulle mycket vara vunnet.

Det finns dock frågetecken kring detta förslag som behöver adresseras. Den mest uppenbara är risken att studenterna betraktas som arbetskraft snarare än som studenter. Jämför man med andra yrkeskategorier tex läkare görs en liknande praktik ofta som avslutning på utbildningen när man antas ha kommit relativt långt i sin utbildning. I detta förslag sker arbetsintroduktionen redan efter halva tiden.

Sammantaget är Skolverket mot denna bakgrund positiva till förslaget men anser att det behöver utredas vidare. En vidare utredning krävs för att säkerställa vilka principer och förhållningsätt som kan garantera att förslaget i sin utformning hittar en god balans mellan att adressera lärarbristen samtidigt som studenterna får en fullgod utbildning.

Stöd till skolor med problem

Skolverket delar bedömningen att arbetet med att stödja skolor med stora utmaningar bör vara en prioritet. Erfarenheterna från insatsen Samverkan för bästa skola är övervägande positiva så här långt vilket indikerar att det är ett framgångsrikt sätt att arbeta i nära dialog med skolor och huvudmän i syfte att utveckla verksamheterna.

Central läromedelsgranskning

Skolverket ställer sig avisande till rekommendationen att återinföra central läromedelsgranskning.

Det är upp till varje skola och lärare att själv ta beslut om vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Ett viktigt skäl till detta är möjligheten för läraren att anpassa läromedlen till eleverna, målen för undervisningen, kursplanerna och den metodik läraren använder.

Ett ytterligare skäl till svårigheterna i detta förslag är också den ökande grad digitalisering som karaktäriserar läromedelsanvändningen i skolan och vilket gör central kontroll nästintill omöjlig. Däremot kan det finnas skäl som talar för att Skolinspektionen bör göra återkommande granskningar av kvalitén hos de läromedel som används och att Skolverket kan ge viktiga bidrag i sådana granskningar.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Henrik Dahl
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även Stabschefen Katarina Tiväng och chefsjuristen Eva Westberg deltagit.