



Anmälan om svar på remiss av Förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet

Remiss från Skolverket

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarråden Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Sammanfattning av ärendet

För alla skolformer och för fritidshemmet ska det enligt skollagen genomföras ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket huvudmännen och rektorerna ansvarar för. Skolverket har uppmärksammat att det förekommer brister hos såväl skolor som huvudmän på detta område. År 2022 infördes därför ett antal ändringar, bland annat ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

En utgångspunkt för Skolverkets förslag rör möjligheten att utfärda vite. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att det för närvarande inte är möjligt att utfärda vitesförelägganden på grund av brister i det systematiska kvalitetsarbetet eftersom lagstiftningen i skollagen inte är tillräckligt precis.

En annan viktig utgångspunkt för förslaget rör det nationella kvalitetssystemet i form av ett frivilligt stödmaterial, i syfte att stödja rektorer och huvudmän i det systematiska kvalitetsarbetet, det som även kallas allmänna råd. Dessa ska tydliggöra lagstadgat innehåll och momenten i arbetet. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. I 2023 års regleringsbrev har myndigheten dessutom fått i uppdrag att i föreskrifterna även införa vissa bestämmelser om rättvisande betyg som återspeglar elevens kunskaper i ämnet.

Skolverket har remitterat förslagen till bland annat Stockholms stad för yttrande och på grund av kort remisstid har staden svarat med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, förskolenämnden och utbildningsnämnden. Förskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen har på grund av kort remisstid inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret välkomnar Skolverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet. Stadsledningskontoret bedömer att en ökad tydlighet tillsammans med större möjligheter till vitesföreläggande vid brister kan bidra till en ökad kvalitet i verksamheterna och borge för en ökad rättssäkerhet såväl som en ökad likvärdighet mellan skolor och huvudmän. Stadsledningskontoret vill generellt framhålla att förskolans förutsättningar som skolform bör lyftas fram i föreskrifterna och i de allmänna rådens exempel. Stadsledningskontoret vill även framföra att kommunerna i sin roll som tillsynsmyndighet av fristående förskolor ser behov av ökad tydlighet kring systematiskt kvalitetsarbete för ökad möjlighet att följa efterlevnaden.

Förskoleförvaltningen ser flera fördelar med att Skolverket tar fram nya föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet. Förvaltningen vill generellt framhålla att förskolans förutsättningar som skolform bör lyftas fram i föreskrifter och i de allmänna rådens exempel. Förvaltningen anser att det är otydligt hur måluppfyllelsen utifrån förskolans läroplan ska följas upp och analyseras samt att kommunens roll som tillsynsmyndighet av fristående förskolor behöver bli tydligare.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till Skolverkets förslag. Med förslaget följer efterfrågade förtydliganden om hur det systematiska kvalitetsarbetet hos skolor och huvudmän ska genomföras och vilka obligatoriska delar och moment som ska ingå i detta arbete. En ökad tydlighet tillsammans med större möjligheter till vitesföreläggande vid brister kommer kunna, anser förvaltningen, inte bara bidra till en ökad kvalitet i verksamheterna, utan också borge för en ökad rättssäkerhet såväl som en ökad likvärdighet mellan skolor och huvudmän.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner anmälan om svaret på remissen.

Stockholm den 8 maj 2024

Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Bilagor

1. Remiss - Förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet Dnr KS 2023/1189-1.1
2. Bilaga - Förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet Dnr KS 2023/1189-1.2

Borgarrádsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

För alla skolformer och för fritidshemmet ska det enligt skollagen genomföras ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket huvudmännen och rektorerna ansvarar för. Skolverket har uppmärksammat att det förekommer brister hos såväl skolor som huvudmän på detta område. År 2022 infördes därför ett antal ändringar, bland annat ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

En utgångspunkt för Skolverkets förslag rör möjligheten att utfärda vite. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att det för närvarande inte är möjligt att utfärda vitesförelägganden på grund av brister i det systematiska kvalitetsarbetet eftersom lagstiftningen i skollagen inte är tillräckligt precis.

En annan viktig utgångspunkt för förslaget rör det nationella kvalitetssystemet i form av ett frivilligt stödmaterial, i syfte att stödja rektorer och huvudmän i det systematiska kvalitetsarbetet, det som även kallas allmänna råd. Dessa ska tydliggöra lagstadgat innehåll och momenten i arbetet. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. I 2023 års regleringsbrev har myndigheten dessutom fått i uppdrag att i föreskrifterna även införa vissa bestämmelser om rättvisande betyg som återspeglar elevens kunskaper i ämnet.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, förskolenämnden och utbildningsnämnden. Förskolenämnden och utbildningsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 november 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar Skolverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet. Stadsledningskontoret bedömer att en ökad tydlighet tillsammans med större möjligheter till vitesföreläggande vid brister kan bidra till en ökad kvalitet i verksamheterna. Samtidigt kan det även borga för en ökad rättssäkerhet och en ökad likvärdighet mellan skolor och huvudmän. Omarbetade allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet utgör också ett välkommet stöd och verktyg för bättre analyser på huvudmannanivå som i förlängningen gynnar barn och elever.

Stadsledningskontoret är dock tveksamma till några formuleringar i föreskrifterna, bland annat under 3§ ”I det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål

enligt 4 kap. 5§ skollagen som omfattar trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning ingå i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet”

Stadsledningskontoret anser att prioritetsordningen är bakvänd. Paragrafen bör utformas utifrån att skolans främsta uppdrag är undervisning och borde därför formuleras utifrån detta, förslagsvis: *I det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål enligt 4 kap. 5 § skollagen som omfattar kunskapsutveckling och lärande, betyg och bedömning, trygghet och studiero samt värdegrund ingå, i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.*

Stadsledningskontoret vill generellt framhålla att förskolans förutsättningar som skolform bör lyftas fram i föreskrifter och i de allmänna rådens exempel samt att det är otydligt hur måluppfyllelsen utifrån förskolans läroplan ska följas upp och analyseras.

Stadsledningskontoret vill även framföra att kommunerna i sin roll som tillsynsmyndighet av fristående förskolor ser behov av ökad tydlighet kring systematiskt kvalitetsarbete för ökad möjlighet att följa efterlevnaden. Stadsledningskontoret ställer sig frågande till om föreslagna föreskrifter kommer bidra till åtgärdsförslag som uppnår den precision som krävs enligt gällande praxis (HFD 2020 ref. 28 och HFD 2017 ref. 21). Föreskrifterna anger tydliga ramar kring tidsaspekt, dokumentation och att vissa särskilt viktiga nationella mål ska finnas med i det årliga systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmännen ges däremot enligt förslaget stort tolkningsutrymme att bestämma hur det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras. Det är därför av stor vikt att huvudmän genom dokumentation kan redogöra för att det systematiska kvalitetsarbetet stödjer utvecklingen mot utbildningens mål och kvalitet.

Slutligen skulle stadsledningskontoret även välkomna ett förtydligande av vad som avses med begreppet ”värdegrund”. Begreppet är otydligt och därför också svårt att följa upp.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Förskoleförvaltningen

Förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 17 november 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser flera fördelar med att Skolverket tar fram nya föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet. Förvaltningen ställer sig positiv till att det nationella kvalitetssystemets olika delar beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet, på så sätt kunna fungera som en samlande faktor. Förvaltningen vill särskilt framhålla att det är viktigt för förskolan. En generell synpunkt är att än tydligare synliggöra att det är fokus på undervisningens kvalitet och likvärdighet som ska följas upp i det systematiskt kvalitetsarbete så som framgår av framgångsfaktorerna.

Förvaltningen har flera synpunkter på förslaget och anser att föreskrifternas formuleringar bör vara tydligare. Förvaltningen vill generellt framhålla att förskolans förutsättningar som skolform bör lyftas fram i föreskrifter och i de allmänna rådens exempel. Förvaltningen anser vidare att det är otydligt hur måluppfyllelsen utifrån förskolans läroplan ska följas upp och analyseras samt att kommunens roll som tillsynsmyndighet av fristående förskolor behöver bli tydligare.

Kommentarerna i följande avsnitt refererar till paragraferna i förslag till ”Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet”. Om inget annat anges refererar sidhänvisningar till konsekvensutredningen i ovan nämnda förslag.

Det systematiska kvalitetsarbetets inriktning och omfattning

Under 3 § lyfter Skolverket att vissa nationella mål, som trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning – i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet – enligt 4 kap. 5 § skollagen ska särskilt ingå i det årliga systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningen förstår tanken med att välja ut ett fåtal målområden för att underlätta kvalitetsarbetet men vill särskilt betona att styrning mot ett begränsat urval av mål innebär att övriga mål riskerar att hamna i skymundan i kvalitetsarbetet. Det finns alltid en utmaning med att arbetet blir för omfattande och att verksamheten i de fallen inte kan hålla i arbetet över tid. Det kan i sin tur riskera att indikera att övriga målområden inte har samma betydelse och därmed inte behöver finnas med eller alls är viktiga att följa upp.

I ett kvalitetsarbete behöver fokus till viss del växla över tid med anledning av att de lokala behoven och förutsättningarna kan variera. Om ett urval av områden anges så behöver det framgå tydligare att verksamheten har ett ansvar att över tid och vid behov även innefatta ytterligare målområden samt har ett ansvar att arbeta i enlighet med hela läroplanen. Att avgränsa kan riskera att tolkning leder till en så kallad dold läroplan där vissa delar helt tonas ner till förmån för andra.

Gällande förskolans mål och bedömning av måluppfyllelse inom områden som värdegrund, kunskapsutveckling och lärande behövs nationellt formulerad tydlighet och råd för att bidra till ökad pregnans gällande måluppfyllelse och möjlighet till uppföljning och analys inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Skolverket framhåller visserligen att huvudmannen respektive rektors styrning av verksamheterna samt förutsättningarna som dessa har gett verksamheterna ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningen vill i sammanhanget betona vikten av analys för att prioritera olika utvecklingsområden och mål i kvalitetsarbetet. Detta skulle motverka risken med att områden faller bort ur verksamheternas systematiska kvalitetsarbete. Se även nedan om § 8 och § 10. Under 5 § skriver Skolverket att det ska finnas dokumenterade rutiner för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå respektive förskole- och skolenhetsnivå.

Förvaltningen anser att det är viktigt att förtydliga att dessa rutiner även ska stämma överens med varandra så att det systematiska kvalitetsarbetet hänger samman som en röd tråd för att bidra till att öka möjligheten till det man i bedömningsammanhang brukar

benämna *alignment*, det vill säga samstämmighet, i uppföljningen mellan olika nivåer i styrkedjan.

Uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet samt analys och insatser i fråga om det systematiska kvalitetsarbetet

Under 8 § skriver Skolverket att i den uppföljning som ska göras inom det systematiska kvalitetsarbetet ska det ingå insamling och sammanställning av de olika former av underlag som behövs för en ändamålsenlig analys. Under 10 § förtydligar Skolverket att uppföljningens resultat ska analyseras i syfte att identifiera orsakerna till de rådande förhållandena, identifiera lämpliga insatser samt hur dessa ska prioriteras. Förskolans läroplan reviderades 2018 med förstärkt fokus på undervisningen och kunskapsuppdraget utan att det följdes av bedömningsstöd eller allmänna råd om vad det förtydligade uppdraget ska innebära i praktiken. För att förskolans kvalitet och måluppfyllelse ska kunna bedömas likvärdigt på varje nivå i styrkedjan behövs ett nationellt tolkningsstöd. Förvaltningen anser att den svaga nationella styrningen av förskolans mål gör det svårt att i praktiken följa upp utbildningens kvalitet i förskolan. Det finns ett stort frirum för hur förskolans läroplansmål följs upp på samtliga nivåer i styrkedjan. Likväl att i praktiken analysera vad resultat innebär i förskolan.

Gällande förskolans mål och bedömning av måluppfyllelse inom områden så som värdegrund, kunskapsutveckling och lärande behövs nationell tydlighet och tolkningsstöd om vad som förväntas i förskolan.

Det nationella kvalitetssystemet som Skolverket tagit fram ger en gemensam riktning och nationell styrning i utbildningssystemet som förskoleförvaltningen ser positivt på. Detta ger en riktning kring väsentliga områden att särskilt prioritera och följa upp för respektive utbildningsform. Förvaltningen delar uppfattningen att det allmänna rådet innebär att det nationella kvalitetssystemet olika delar bör beaktas i det systematiska kvalitetsarbetet, och på så sätt kunna fungera som en samlande faktor. Dessa behöver dock kommenteras och betonas i det allmänna rådet så att framgångsfaktorerna verkligen kan utgöra en central del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Avgörande för hur huvudmän, skolchefer, rektorer och förskollärare ska kunna bedöma måluppfyllelse, följa upp och analysera arbetet enligt läroplanen är att stödmaterial utvecklas för att ge stöd i förskolans systematiska kvalitetsarbete med de nationella målen i Läroplan för förskolan (Lpfö18).

Skolverket beskriver förvisso i förslagets konsekvensutredning (punkt 13, s. 20 samt ss. 28–29) att det kan finnas ett stort behov av stödmaterial samt att man avser att ta fram nytt stödmaterial för det systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningen vill påpeka vikten av att tydligare föreskrifter i de allmänna råden behöver kompletteras med stödmaterial för att ge stöd till förskola att i praktiken tolka, följa upp och analysera resultaten av nationella mål. Vidare behöver stödmaterial beskriva hur framgångsfaktorerna med tillhörande indikatorer kan utgöra exempel som kan användas i uppföljning av utbildningen och undervisningen.

Tydliggörande av det systematiska kvalitetsarbetet utifrån det kommunala tillsynsuppdraget Förvaltningen vill framföra att kommunerna i sin roll som tillsynsmyndighet av fristående förskolor ser behov av ökad tydlighet kring systematiskt kvalitetsarbete för ökad pregnans i möjligheten att följa upp regelefterlevnaden. Detta i

syfte att uppnå mer precisa bedömningar och beslut av brister inom området. Förvaltningen ställer sig dock undrande till om föreslagna föreskrifter verkligen kommer bidra till åtgärdsförslag som uppnår den precision som krävs enligt gällande praxis (se HFD 2020 ref. 28 och HFD 2017 ref. 21).

Föreskrifterna anger tydliga ramar kring tidsaspekt, dokumentation och att vissa särskilt viktiga nationella mål ska finnas med i det årliga systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmännen ges däremot enligt förslaget stort tolkningsutrymme att bestämma hur det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras. Det är därför av stor vikt att huvudmän genom dokumentation kan redogöra för att det systematiska kvalitetsarbetet stödjer utvecklingen mot utbildningens mål och kvalitet i densamma.

Urvalet av målområden innebär att flera av de övriga målområdena som finns i läroplanen riskerar att gå förlorade i kvalitetsarbetet och de områdena är centrala i arbetet med att nå en utbildning av hög kvalitet. Detta gäller särskilt i fråga om styrning och ledning och rektors ansvar. Ovanstående, i kombination med att det finns flera paragrafer i föreskrifterna som fokuserar på betyg, vilka inte är tillämpliga på förskolan, talar för att föreskrifterna riskerar till att inte leda till större möjligheter för kommunerna att i sin tillsyn av fristående förskolor ge de mer precisa åtgärdsförslag såsom Skolverket anför.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 november 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen välkomnar Skolverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet. Med förslaget följer efterfrågade förtydliganden om hur det systematiska kvalitetsarbetet hos skolor och huvudmän ska genomföras och vilka obligatoriska delar och moment som ska ingå

i detta arbete. En ökad tydlighet tillsammans med större möjligheter till vitesföreläggande vid brister kommer kunna, anser förvaltningen, inte bara bidra till en ökad kvalitet i verksamheterna, utan också borga för en ökad rättsäkerhet såväl som en ökad likvärdighet mellan skolor och huvudmän. Omarbetade allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet utgör också ett välkommet stöd och verktyg för bättre analyser på huvudmannanivå som i förlängningen gynnar barn och elever.

Förvaltningen ställer sig dock frågande till några formuleringar i föreskrifterna, bland annat under 3§ *"I det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål enligt 4 kap. 5§ skollagen som omfattar trygghet och studiero, värdegrund, kunskapsutveckling och lärande samt betyg och bedömning ingå i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet"*. Förvaltningen anser att prioritetsordningen är bakvänd. Paragrafen bör utformas utifrån att skolans främsta uppdrag är undervisning och borde därför formuleras utifrån detta, förslagsvis: *"I det årliga systematiska kvalitetsarbetet ska särskilt de mål enligt 4 kap. 5 § skollagen som omfattar kunskapsutveckling och lärande, betyg och bedömning, trygghet och studiero samt*

värdegrund ingå, i den utsträckning dessa mål är reglerade för en viss skolform eller fritidshemmet.”.

Förvaltningen skulle även välkomna ett förtydligande av vad som avses med begreppet ”värdegrund”. Begreppet är otydligt och därför också svårt att följa upp. Förvaltningen gör inte bedömningen att förslagen medför en ökad administrativ börda. Skolverket har på ett föredömligt sätt skapat ett möjligt friutrymme för lokala variationer genom att endast lägga ett fåtal förändringar som föreskrifter.