

Redovisning av uppdrag om vilka uppgifter som ska redovisas i ett nytt informationssystem

Dnr U2013/6124/GV

Härmed redovisas uppdraget om vilka uppgifter som ska redovisas i ett nytt informationssystem givet i särskild ordning för budgetåret 2013.

Skolverket vill i sammanhanget uppmärksamma att det inom myndigheten finns ett pågående utvecklingsarbete inom ramen för regeringsuppdraget om skol- och resultatinformation. En plan för detta utvecklingsarbete redovisades till regeringen i maj 2013.¹

Sammanfattning

Skolverket har utrett och lämnat förslag på vilka uppgifter som Skolverket bedömer bör vara obligatoriska för kommunala och fristående skolor att lämna till Skolverket. Utöver de uppgifter som redan ingår i den officiella statistiken bör huvudmän bli skyldiga att tillhandahålla uppgifter om *Elevers och föräldrars upplevda kvalitet*. Ett antal av de uppgifter som friskolekommittén föreslår ska ingå i databasen bedömer Skolverket bör vara frivilliga: *Elevhälsa*, *Idrottsal*, *Skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov*, samt *Särskild profil eller inriktning*. Skolverket avstyrker förslaget om att uppgifterna *Särskilt kursutbud* samt *Nyckeltal om huvudmannens ekonomi* ska ingå i databasen. Skolverket bedömer det därtill angeläget (utöver vad friskolekommittén föreslår) att huvudmän blir skyldiga att tillhandahålla uppgifter om studievägar (program samt programinriktningar). Skolverket bedömer det varken möjligt eller rimligt att huvudmän ska tillhandahålla *Ekonomisk information på skolenhetsnivå*.

Uppdraget

Statens skolverk ska utreda och lämna förslag på vilka uppgifter som Skolverket bedömer bör vara obligatoriska för huvudmän för kommunala och fristående skolor att lämna till Skolverket för att myndigheten ska kunna genomföra Friskolekommitténs förslag om ett nytt informationssystem som möjliggör jämförelser mellan olika skolor. I redovisningen ska en konsekvensanalys av de förslag som lämnas ingå.

I sitt arbete ska Skolverket utgå från Friskolekommitténs bedömningar och förslag i sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56), avsnitt 11.5. Vid genomförandet av uppdraget

¹ Se Skolverkets redovisning av uppdraget om skol- och resultatinformation (Dnr 2012:1002).

ska Skolverket samråda med Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting samt med Friskolornas riksförbund.

Skolverket ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat om arbetet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) sedan den 20 dec 2013.

1. Skolverkets förslag på vilka av de uppgifter som pekas ut i friskolekommitténs betänkande som ska vara obligatoriska

1.1 I det följande redovisas Skolverkets förslag på vilka av de uppgifter som pekas ut i friskolekommitténs betänkande (SOU 2013:56 sid 320-303) som ska vara obligatoriska följt av konsekvensanalyser. Med utgångspunkt i den kompetens och långvariga erfarenhet som finns inom Skolverket av att utforma mått vill myndigheten understryka vikten av att kunna ges möjlighet påverka under den fortsatta processen.

Ett antal uppgifter som friskolekommittén föreslår är obligatoriska sedan tidigare eller finns tillgängliga på annat sätt. Detta gäller punkt 1-9 samt 15-16.

1. Betygsgenomsnitt

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om betyg ingår i den officiella statistiken.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

2. Betygsgenomsnitt i förhållande till socioekonomiska faktorer, t.ex. enligt Skolverkets SALSA-modell

Information om betyg ingår i den officiella statistiken och socioekonomiska faktorer kan hämtas från andra register.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

3. Andelen elever som når målen i alla ämnen i årskurs 6 och 9

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om betyg ingår i den officiella statistiken. Måttet behöver anpassas för årskurs 6, eftersom alla elever inte får terminsbetyg i alla ämnen.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

4. Andelen elever som efter årskurs 9 är behöriga till nationella program i gymnasieskolan

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om betyg ingår i den officiella statistiken.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

5. Andelen elever som har grundläggande högskolebehörighet efter genomgången gymnasieutbildning

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om betyg ingår i den officiella statistiken.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

6. Genomsnittresultat på nationella prov

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om resultat från nationella prov ingår i den officiella statistiken.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om nationella prov. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

7. Utvecklingen av elevernas kunskapsresultat ("förädlingsvärde")

Information om betyg och resultat från nationella prov ingår i den officiella statistiken och socioekonomiska faktorer kan hämtas från andra register. Skolverket har därför möjlighet att ta fram mått på elevernas kunskapsutveckling utifrån de data som finns.

Skolverket har påbörjat ett metodutvecklingsarbete om så kallade value added-mått. Genom att eleverna i grundskolan numera får både provresultat och betyg i flera årskurser kan man jämföra de resultat som eleverna uppnådde under tidigare årskurser med en senare årskurs. På motsvarande sätt kan elevernas resultat i grundskolan relateras till resultaten i gymnasieskolan. Jämförelser kan på så sätt göras av enskilda skolors bidrag till elevernas kunskapsutveckling mellan två olika prov- eller betygstillfällen. En försvårande faktor kan vara om eleverna byter skola flera gånger mellan mättillfällena, så att flera skolor har bidragit till elevens resultat.

Våren 2009 genomfördes en obligatorisk utprövningsomgång av de nationella proven i årskurs 3. Dessa elever var de första som sedan skrev nationella prov i årskurs 6 våren 2012. Våren 2013 påbörjades den årliga insamlingen av vårterminsbetyg i årskurs 6 och de nationella proven utökades med fler ämnen. De första elever som lämnar den reformerade gymnasieskolan får examensbevis/studiebevis våren 2014 och betygsstatistiken kommer att publiceras som tidigast vid årsskiftet. Innan det finns tillgängliga resultatdata kommer arbetet att inriktas på metodutveckling. Det är därför inte realistiskt att Skolverket ska ha tagit fram nya resultatmått över kunskapsutvecklingen till januari 2015.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om betyg och resultat från nationella prov. Uppgiften kan tas fram utan att inhämta ytterligare uppgifter från huvudmännen.

8. Lärartäthet

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om lärare och elever ingår i den officiella statistiken. Måttet lärartäthet kan beräknas från dessa data, men det kan vara svårt att tolka och jämföra eftersom lärartätheten kan skilja sig åt mellan ämnen respektive kurser inom en skolenhet.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om elever och anställda lärare. Uppgiften kan tas fram utan att inhämta ytterligare uppgifter från huvudmännen.

9. Andelen legitimerade lärare

Uppgiften är redan obligatorisk. Information om anställda lärare ingår i den officiella statistiken och uppgifter om legitimation kan hämtas från Skolverkets register över legitimerade lärare. Skolverket har möjlighet att ta fram mått på andelen legitimerade lärare utifrån de data som finns. Skolverket har för avsikt att under 2014 göra de första sammanställningarna baserat på dessa registeruppgifter. Det kan finnas skäl att ta fram flera olika legitimationsmått eller att även redovisa andelen examinerade lärare. Undantag för legitimationskravet kan medföra att måttet blir svårt att tolka och jämföra, t ex för skolenheter med som huvudsakligen har yrkesprogram eller bedriver undervisning på engelska.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om anställda lärare. Uppgiften kan tas fram utan att inhämta ytterligare information från huvudmännen.

10. Elevhälsa, skolbibliotek samt skolbibliotekarie och idrottssal

Skolverket föreslår att uppgifter om elevhälsa, skolbibliotekarie och idrottssal ska vara frivilliga att lämna. Uppgifter om skolbibliotek är redan obligatoriska.

Skolverket har i uppdrag (U2011/5947/S) att i samverkan med Socialstyrelsen utarbeta indikatorer för uppföljning av kvaliteten på och tillgången till elevhälsa. Uppdraget ska slutredovisas i april 2016. Dessa indikatorer skulle på sikt kunna ersätta de frivilliga uppgifterna ifall dessa uppgifter kommer att vara obligatoriska att lämna för den officiella statistiken.

Kungliga biblioteket är ansvarig myndighet för officiell statistik om bibliotek. Här ingår statistik över skolbibliotek och antal timmar det är bemannat. Uppgifter om skolbibliotekarie finns dock inte.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om skolbibliotek. Uppgiften kan tas fram utan ytterligare information från huvudmännen.

11. Skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov av sådant samt tillgången på speciallärare och lärare med specialpedagogisk kompetens

Av mättekniska skäl föreslår Skolverket att uppgiften om skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov bör vara frivillig för huvudmän att lämna. Uppgifterna om tillgången på speciallärare och specialpedagoger är redan obligatorisk. Informationen ingår i den officiella statistiken.

Konsekvensanalys

Huvudmän har redan i uppgift att lämna information om speciallärare och specialpedagoger. Förslaget får därför inga ytterligare konsekvenser för huvudmännen.

12. Elevers och föräldrars upplevda kvalitet

Skolverket föreslår att uppgiften om elevers och föräldrars upplevda kvalitet ska vara obligatorisk att lämna.

Elevers och föräldrars erfarenheter av en viss skola är information som efterfrågas vid skolval och kan synliggöras genom brukarundersökningar (kundundersökningar med Friskolekommitténs ordval). En viktig aspekt är att brukarundersökningarna ska kunna ge jämförbar information om elevers och föräldrars erfarenheter av en viss skola.

Beträffande brukarundersökningens innehåll anser Skolverket det vara väsentligt att de frågor som ingår i en brukarundersökning på ett tydligt sätt kopplar till de nationella målen för skolan, det kan gälla skolornas arbete med undervisningen, värdegrundarbete, arbete mot kränkande behandling, studiero etcetera. Därtill bedömer Skolverket att ett gott beslutsunderlag bör kunna anpassas efter lokala förutsättningar i kommuner eller regioner. Detta skulle kunna ske genom att ett antal frågor i enkäterna är nationella samtidigt som det finns möjlighet för huvudmän att komplettera med frågor som är relevanta utifrån lokala förhållanden.

Skolverket vill peka på risken för en låg svarsfrekvens i denna typ av enkäter, jämte risken för betydande variationer i svarsbenägenheten mellan skolor och mellan huvudmän. Detta kan negativt påverka kvaliteten i data, vilket minskar förutsättningarna att publicera resultaten från brukarenkäter.

Givet att statliga resurserna ska användas effektivt är det viktigt att så långt det är möjligt använda tillgängliga strukturer för insamling men också redan befintliga enkätdata. Skolinspektionen genomför redan skolenkäter i samband med sin tillsyn. Därtill bedriver Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt Näringsliv ett gemensamt arbete kring kundundersökningar på grundskolenivå som baseras på huvudmännens frivilliga deltagande.

En styrka i den kundundersökning som Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund och Svenskt Näringsliv håller på att utveckla är att den har en tydlig lokal förankring. En svaghet är samtidigt att den baseras på frivilligt deltagande. Skolverket bedömer att det både skulle bli svårt att nå acceptabla svarsfrekvenser och kommer att skapa merarbete att uppmuntra huvudmän att lämna in uppgifter på frivillig väg.

Skolverket förordar istället att Skolinspektionens skolenkät utvidgas så att den inkluderar en brukarundersökning. Skolinspektionen har en effektiv organisation och höga svarsfrekvenser för skolenkäten på grundskole- och gymnasienivå. Brukarundersökningen skulle kunna omfatta elever i årskurs 5, 9 och årskurs 2 i gymnasieskolan så att den korresponderar med urvalet i Skolinspektionens skolenkät. Skolverket delar friskolekommitténs uppfattning att en undersökning bör genomföras vartannat år. En svaghet är att Skolinspektionens skolenkät i nuläget genomförs vart femte år. En utökad frekvens och ett utökat urval är därför en förutsättning för att skolenkäten ska kunna utgöra källan för informationssystemet.

Konsekvensanalys

Med utgångspunkt i befintligt underlag saknar Skolverket möjlighet att uppskatta vilka konsekvenserna blir av att utvidga Skolinspektionens skolenkät med en brukarundersökning när det gäller t.ex. kostnader, frekvens eller författningsändring. Frågan bör därför utredas vidare.

Skolverket bedömer i likhet med friskolekommittén att en nationell undersökning kan innebära minskade kostnader för huvudmännen då den kan komma att ersätta kommunala undersökningar. För huvudmän som i dag inte genomför sådana undersökningar innebär förslaget en tillkommande kostnad. Vad gäller huvudmännens administrativa belastning bedömer Skolverket ökningen vara marginell.

13. Särskild profil eller inriktning

Skolverket föreslår att dessa uppgifter ska vara frivilliga att lämna. Se vidare avsnitt 2.

14. Särskilt kursutbud, t.ex. uppgift om vilka kurser som gymnasieskolor erbjuder som programfördjupning

Skolverket avstyrker att denna uppgift ska ingå i databasen.

Konsekvensanalys

Skolverket föreslår i denna redovisning (under rubriken *Skolverkets förslag om ytterligare obligatoriska uppgifter*) att det blir obligatoriskt för huvudmän att lämna uppgifter om planerade studievägar (program och programinriktning). Detta är information som är relativt stabil över tid. Skolorna vet däremot sällan i detalj vilka kurser som ska ges långt i förväg, och de fastställer kursutbudet vid olika tidpunkter. Därför kommer kursutbudet inte att bli jämförbart. Ett kursutbud som presenteras på Skolverkets webbplats tas också lätt för ett löfte och detta kan skapa problem för webbplatsens trovärdighet om kurser inte blir av.

15. Förelägganden från Skolinspektionen

Information i textformat finns redan att tillgå i SIRIS och hos Skolinspektionen.

Konsekvensanalys

Förslaget får inga ytterligare konsekvenser.

16. Huvudmannens juridiska form (för fristående skolor)

Uppgiften finns redan att tillgå hos Skolinspektionen

Konsekvensanalys

Förslaget får inga ytterligare konsekvenser.

17. Ekonomisk information på skolenhetsnivå

Ekonomisk information

Att göra ekonomisk information tillgänglig för elever och föräldrar är angeläget men samtidigt svårt att förena med krav på jämförbarhet mellan fristående och kommunala skolor eller att måtten ska leva upp till de två principer som kommittén beskriver som grundläggande för ett utvidgat informationssystem, *överskådlighet* (att man ska kunna överblicka valmöjligheter och innehåll) samt *tillförlitlighet* (att informationen måste hållas uppdaterad och är korrekt).² Skolverket bedömer det varken möjligt eller rimligt att ålägga huvudmän krav om att lämna ekonomisk information per skolenhet. Det finns flera försvärande omständigheter som huvudsakligen berör de kommunala huvudmännens organisation:

- *Uppgifterna finns inte att tillgå.* Kravet på ekonomisk information kommer att medföra att huvudmännen behöver ta fram uppgifter som i vissa fall inte finns tillgängliga idag. Skolverket har i studier av kommunernas resursfördelning konstaterat att kommunerna har mycket olika system för ekonomisk redovisning och uppföljning och att de idag i många fall saknar detaljerad och systematiserad information om skolenheternas ekonomi. Frågan rör alltså inte bara hur man bäst samlar in uppgifter utan också att de sannolikt inte existerar ens på huvudmannanivå hos de kommunala huvudmännen.³
- *Uppgifter inom kommunen blir inte jämförbara eftersom de kan redovisas på olika sätt.* Redan på kommunnivå är detta svårt att redovisa. Också i betänkandet konstateras att detta är svårt att ta fram på skolnivå: ”det finns skäl som talar emot att i allt för detaljerad grad redovisa enskilda skolors kostnader dels för att enskilda fristående skolor skyddas av sekretess, dels för att uppgifterna inte är jämförbara, eftersom kostnader kan redovisas på olika sätt”(SOU 2013:56 sid 241). Hur ska uppgifter redovisas när kommuner väljer olika organisatoriska modeller (en kommun väljer att ha en decentraliserad organisation och en annan väljer en centraliserad)?

Skolverket bedömer att tillgängliggörandet av ekonomisk information per skolenhet därtill går stick i stäv mot rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Uppgiftslämnandet inkräktar på det kommunala självstyret, och bidrar till att urholka lagen om kommunal redovisning. Därtill måste proportionalitetsprincipen beaktas huruvida en lagändring i detta fall är rimlig i relation till förväntad nytta. Problematiken i dessa vidare avseenden kommenteras här inte utförligare då den berör överväganden utanför Skolverkets omedelbara kompetensområde.

² SOU 2013:56 sid 243.

³ Resursfördelningsstudien.

Skolverket har samrått med Skolinspektionen, SKL och Friskolornas riksförbund kring uppdraget samt tagit del av deras remissyttranden över *Friskolorna i sambället* (SOU 2013:56). Såväl SKL som Friskolornas riksförbund avstryker i sina remissyttranden förslaget om att redovisa jämförbar ekonomisk information per skolenhet.

Sammanfattningsvis bedömer Skolverket det varken möjligt eller rimligt att huvudmän ska lämna ekonomisk information per skolenhet. Det bör dock noteras att uppgifter på huvudmannanivå om kostnad per elev finns att tillgå i den offentliga statistiken, och skulle kunna redovisas i informationssystemet för både kommunal och enskild huvudman. Denna ekonomiska information kan dessutom tas fram för olika kostnadsslag (t.ex. undervisning, skolmåltid, lokaler). Friskolornas riksförbund pekar också ut detta som en lämplig lösning i sitt remissyttrande över *Friskolorna i sambället*. Uppgiften kan dock inte redovisas för enskilda huvudmän med en eller ett fåtal skolor.

18. Nyckeltal om huvudmannens ekonomi, såsom omsättning, eget kapital, soliditet och resultat (för fristående skolor)

Skolverket avstyrker att denna uppgift ska ingå i databasen. Det främsta skälet är att uppgiften inte finns eftersom de omfattas av sekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Därtill anser Skolverket att informationen inte svarar mot intentionen att uppgifterna i informationssystemet ska vara överblickbara och tillförlitliga.

2. Hur ska frivilliga uppgifter hanteras i informationssystemet?

Skolverket bedömer att det bör finnas så få frivilliga uppgifter i informationssystemet som möjligt. För varje frivillig uppgift som tillkommer ökar Skolverkets arbetsbörda avsevärt i form av att informera och motivera uppgiftslämnarna. Frivilliga uppgifter riskerar också att göra informationssystemet mindre trovärdigt och att motverka avsikten att öka jämförbarheten.

Skolverket ser trots detta ett viktigt värde i att informationssystemet innehåller frivilliga uppgifter. Erfarenheter från högskolornas informationssystem visar att skolor bedömer det värdefullt att det finns utrymme att kommentera statistiken, och tillhandahålla övrig information. Skolverket anser dock att frivilliga uppgifter visuellt bör presenteras på ett annat sätt än de obligatoriska. Medan de obligatoriska uppgifterna bör redovisas som kvantitativa mått eller kategorier bör det finnas utrymme för huvudmän att beskriva skolor i fritext, med ett begränsat antal ord som kan uppdateras årligen. Genom fritexten skulle skolor kunna välja att informera om tillgången på idrottssal och särskild profil såsom friskolekommittén föreslår, eller tillhandahålla annan information som de själva finner relevant.

3. Skolverkets förslag om ytterligare obligatoriska uppgifter

Skolverket föreslår att det blir obligatoriskt för skolorna att lämna uppgifter om planerade studievägar (program och programinriktning) på gymnasieskolan. Det är

av stor vikt att elever, föräldrar samt studie- och yrkesvägledare kan få en nationell överblick över utbudet av studievägar på gymnasieskolan. Idag finns ingen fullständig sammanställning då Skolverkets insamling av planerade studievägar bygger på en frivillig insamling.

Konsekvensanalys

Skolverket bedömer att detta innebär marginella anpassningar i huvudmännens uppföljning. En stor andel av skolorna deltar redan frivilligt. Anledningen till att insamlingen varit frivillig är att det saknats stöd i författningarna om att skolorna ska lämna denna typ av information. Skolorna är mycket angelägna om att synas i Skolverkets tjänster. Att göra insamlingen obligatorisk bedöms inte innebära något omfattande merarbete för skolorna.

För Skolverkets del kommer en obligatorisk insamling troligen att innebära mindre arbete då den frivilliga insamlingen alstrar en hel del merarbete då skolor vill vara med i Skolverkets olika webbaserade tjänster men har missat att lämna uppgifter i den frivilliga insamlingen.

4. Kostnader för informationssystem

Kostnaden för att utveckla databasen och användargränssnittet för informationssajten, inklusive designarbete, bedömer Skolverket kommer att uppgå till mellan 22,5 miljoner kronor (om uppdraget ska avrapporteras 30 juni 2015) och 30 miljoner kronor (om uppdraget ska avrapporteras 31 dec 2015), d.v.s. betydligt mer än de 16 miljoner som kommittén anger. Utöver de totalt 2 miljoner per år som kommittén beräknar att Skolverket behöver för drift, förvaltning och uppdatering bedömer Skolverket att ytterligare 1 miljon kronor årligen krävs för utveckling av systemet. Att bedöma kostnaden för kompletteringen och utvecklingen av informationssystemet i enlighet med kommitténs förslag är dock svårt eftersom de mer exakta kraven på systemet inte specificerats ännu.

Anna Ekström
Generaldirektör

Jessica Lindvert
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Annette Lilliestierna, Jonas Nordström, Kjell Hedwall, Eva Lindgren, Erik Nilsson, Staffan Lundh, Anna Hellstadius samt Helén Ängmo i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.