

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet En mer likvärdig skola – *Minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28)

Friskolornas riksförbund (förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslag och bedömningar i ovan rubricerat betänkande och får anföra följande.

Sammanfattning

Förbundet tillstyrker följande:

- Att det införs ett aktivt skolval där alla vårdnadshavare ska ansöka om skolplatser.
- Att det införs ett samlat sektorsbidrag för längre period.
- Att urvalsgrunder för både kommunala och fristående skolor tydliggörs i skollagen.
- Att syskonförtur, geografisk närhet och verksamhetsmässigt samband tydliggörs som urvalsgrunder i skollagen.
- Att det är skolhuvudmannen som beslutar om vilka och hur många av urvalsgrunderna som man önskar tillämpa på respektive skolenhet.

Förbundet avstyrker följande:

- Att det i skollagen ska anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.
- Att rektorns ansvar för att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna.
- Inrättandet av regionala skolmyndigheter.
- Inrättandet av ett gemensamt skolvalssystem som Skolverket ska ansvara för. Det innebär också att vi avvisar de följdförslag som systemet innebär, som dimensionering och godkännande av urvalsgrunder, överklagande av Skolverkets beslut.

- Att skolbyte som huvudregel endast ska kunna ske vid terminsstart och att särskilda skäl i övrigt krävs och ska bedömas av Skolverket.
- Att kö inte ska vara tillåtet som urvalsgrund vid fristående skolor.
- Att kvot som urvalsgrund knyts till krav på allsidig social sammansättning.
- Att förskola som drivs av samma skolhuvudman inte ska räknas som verksamhetsmässigt samband.
- Att lottning införs som urvalsgrund till översökta friskolor.
- Kravet om att skolhuvudmännen ska skriva en årlig handlingsplan kopplad till sektorsbidraget.
- Införande av möjligheten för kommuner att göra avdrag på grundbeloppet till fristående skolor.

Förbundets övergripande synpunkter

Att motverka segregation var ett av motiven för skolvals- och friskolereformerna i början av 1990-talet. Som utredningen konstaterar blir rätten att välja skola ett sätt att minska boendesegregationens negativa verkningar. Sedan reformerna genomfördes har boendesegregationen ökat, i allt väsentligt till följd av ökad migration. Det gör skolvalets och friskolorna roll som motverkande faktor ännu viktigare. Friskolorna vill aktivt verka för att så blir fallet.

Men att definiera segregationen som det allt överskuggande problemet ur skolans perspektiv leder fel. Det drar uppmärksamheten från ett antal andra, minst lika viktiga, skolfrågor, som brist på arbetsro, brist på ledarskap och stora svårigheter att rekrytera duktiga lärare. Analysen att det framför allt är fel kamrater som gör att många misslyckas i skolan har svagt vetenskapligt stöd. Den motsades också helt nyligen av en utredning från Skolinspektionen som visade på stora skillnader i resultat mellan klasser i samma skola – uppenbarligen går det att lyckas oavsett elevernas socioekonomiska bakgrund. Och när diagnosen är fel blir ofta recepten fel. Så är fallet här, varför vi avstyrker de flesta förslagen från utredningen.

Vägen framåt är inte att undergräva skolvalets potential att främja integration. Vi menar att utredningens huvudförslag, lottning och kvotering som antagningsmetod, har den effekten. I de allra flesta fall är de metoderna sämre än att anta elever i turordning. Också förslaget att sänka skolpengen just till friskolor har samma effekt – det leder till att valmöjligheterna blir färre.

Däremot välkomnar vi ett annat av utredningens förslag, nämligen allmänt skolval. Tillsammans med avsevärt förbättrad information till eleverna och deras familjer kan detta påtagligt motverka segregationen. Även om det problemet ur skolperspektiv inte är så dominerande som utredningen, i linje med sina direktiv, målar upp, är det naturligtvis likväl existerande.

Utredningen berör också andra områden där friskolorna gärna spelar en aktiv roll för att motverka segregation. Det handlar inte minst om ett förtroendefullt samarbete med kommunerna om skolplanering, intagning och information. Men genom att också dessa delar av utredningen leder till förslag och sätts i ett sammanhang där friskolornas möjligheter att utvecklas och slå vakt om sin särart beskärs, måste vi avstyrka de flesta förslagen också i de delarna. Vi är besjälade av att lösa den svenska skolans konkreta problem. Framför allt gör vi det genom att på allt sätt se till att våra elever, oavsett bakgrund, får en så god grund som möjligt att stå på i livet. Men vi är naturligtvis också öppna för att i samverkan med det omgivande samhället vidta ytterligare åtgärder för att motverka segregationens negativa verkningar, så länge skolvälets och friskolornas positiva roll erkänns.

Förbundets synpunkter på utredningens förslag

Förbundet lämnar synpunkter på de förslag och bedömningar som finns i nedan angivna kapitel och avsnitt.

Kapitel 3. Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

Avsnitt 3.12.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt

Utredningen lämnar en redogörelse om dagens ansvarsfördelning på olika nivåer och en problembeskrivning som landar i bedömningen att staten bör ta ett tydligare ansvar för att säkerställa att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk. Det föreslås därför att Skolverket, i syfte bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet, bör etablera en regional närvaro för att säkra ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region och fungera rådgivande och stödjande. Ett antal andra uppgifter för den regionala organisationen pekas också ut, men framför allt återkommer utredningen till skarpa förslag i betänkandets efterföljande kapitel om vad myndigheten i övrigt ska ansvara för. Utredaren bedömer att tjugotalet regionalkontor behöver inrättas för att etableringen ska få avsedd effekt.

Förbundet delar inte bedömningen om att en ny regional myndighet med ökad statlig styrning är lösningen på skolans problem. Förbundet avstyrker därför förslaget, av skäl som lämnas nedan. Förbundet avstyrker därmed även flertalet av de följdförslag som är knutna till detta, och som vi återkommer om under respektive kapitel som de behandlas.

Förbundet instämmer i att det finns skillnader mellan huvudmän och skolor, att det finns skolhuvudmän som behöver stödjande insatser samt att den funktionen behöver utvecklas och förstärkas, med tydligare utgångspunkt i forskning och med fokus på kvalitet och resultat.

Det finns fristående skolhuvudmän som under lång tid har arbetat för att utveckla ett kvalitetsarbete som håller hög kvalitet, vilket också Skolinspektionens granskningar visar. Samtidigt finns det fristående och kommunala huvudmän som behöver stöttning i sitt

arbete med resultat- och kvalitetsuppföljning. När det gäller stödjande insatser är det viktigt att det utgår ifrån huvudmännens efterfrågan. Insatser behöver också följas upp och utvärderas för att vara träffsäkra, med hänsyn till de olika förutsättningar och behov som skolhuvudmän har. Staten ska inte styra hur en enskild huvudman utvecklar sina kvalitetsprocesser. För att ett stöd ska tas emot och fungera väl behöver det grundas i en tillit till skolprofessionen, baseras på forskning och beprövad erfarenhet samt utformas flexibelt för att möta just respektive huvudmans behov. Det är viktigt att understryka.

Förbundet delar därför utredningens slutsats om vikten av ökad tilltro till professionen. Kunskap och erfarenheter från verksamheterna behöver bättre tas tillvara och goda exempel ges spridning. Det är efterfrågat av många sedan länge, men tillräckliga ansträngningar har inte gjorts för att möta behoven. Här fyller de nationella skolmyndigheterna en viktig funktion.

Utredningen bedömer att skolans problem kan lösas genom en ny regional myndighetsstruktur, en skolmyndighet som ges ett stort antal ansvarsområden att hantera. Det handlar om stora strukturella och organisatoriska områden som att hantera och genomföra elevers skolval och skolplacering, resursfördelning och riktade stödinsatser. Därtill vara en arena för kompetens- och erfarenhetsutbyte mellan huvudmän i regionen, hantera statistikuppgifter, utgöra stöd för systematiskt kvalitetsarbete samt sköta resultatuppföljningen. Vi menar att gränsdragningen mellan den regionala myndigheten i förhållande till Skolinspektionens och Skolverkets ansvarsområden i övrigt är oklar.

Förbundet menar att utredningen inte visat att dess samlade bedömning om en regional etablering av Skolverket tillsammans med de i övrigt ingripande förslagen kan leda till önskat och tydligt efterfrågat resultat. Förbundet befärar att det leder till en stor och kostsam process och en omfattande byråkratisering av skolväsendet. Förbundet menar att utredningen har en övertro om att ökad reglering med ökad statlig styrning och kontroll är lösningen på utmaningarna för svensk skola. Förbundet ifrågasätter om det är ett rimligt användande av resurser i ett läge där skolan är i behov av fokus på kvalitet och resultat, och resurser istället bör läggas på själva skolverksamheten. Uppenbara risker finns också för en minskad likvärdighet genom att de regionala organisationerna agerar olika utifrån tolkningar av generella direktiv. För att skapa en större likvärdighet måste skolan få vara mer flexibel då alla huvudmän, skolor och elever har olika förutsättningar och som verksamheten måste få anpassas för.

Förslaget medför ett betydande kliv mot ett förstatligande av skolan, trots att sådana formuleringar lyser med sin frånvaro i utredningsdirektiven. Rimliga frågor att ställa sig är därför vad som kommer att återstå av kommunernas ansvar i förhållande till sitt uppdrag och vad mer som den regionala myndigheten kommer att ansvara för. Här finns det anledning att erinra om Kjell-Olof Feldts beskrivning av den svenska skolan på 1980-talet, som uttrycktes i följande ord "Den statliga skolbyråkratin utträttade föga utom att hålla igång även en stor kommunal skolbyråkrati". Problem som då medförde att de gamla länskolnämnderna avskaffades riskerar att uppstå igen. Det är svårt att förstå hur en

ökad statlig detaljstyrning skulle stärka skolhuvudmännens ansvar för den egna verksamheten. Beslut bör rimligen tas närmare verksamheterna och dem som det berör.

Statens uppgift att kontrollera och följa upp alla skolors arbete och resultat genom Skolinspektionen och Skolverket är dock mycket viktigt.

Förbundet noterar att utredningen gör en omfattande beskrivning av skolans utmaningar i kapitel 10. Utredningen lämnar dock inga konkreta förslag på detta område.

Kapitel 4. Likvärdighet och segregation

Avsnitt 4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Utredningens förslag:

Huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

Rektor för en förskoleklass eller grundskola ska inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Utredningen föreslår en ny reglering i skollagen om att skolhuvudmän ska ansvara för elevsammansättningen i skolorna. Ett krav om att aktivt arbeta för att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund ska mötas. Som huvudman ska man kunna visa att ett systematiskt och framåtsyftande arbete bedrivs för att uppnå en allsidig social sammansättning, men det saknas en närmare reglering eller tydliggörande om hur det ska genomföras, utifrån lokala förutsättningar och behov är det upp till respektive huvudman att avgöra. Utredaren antar att förslaget tillsammans med förslag om förändrade urvalsgrunder (nedan) ges möjlighet att praktiskt arbeta för minskad segregation. Förslaget innebär också att rektorns motsvarande ansvar regleras genom tydliggörande i läroplanen. Allt arbete ska regelbundet följas upp, främst inom ramen för Skolinspektionen tillsyn.

Förbundet avstyrker förslaget. Ovan har övergripande synpunkter med bäring på förslaget lämnats och därtill anför vi följande.

Förbundet understryker vikten av att alla huvudmän, skolledare och lärare har höga förväntningar på alla elever, oavsett bakgrund. Skollagen är tydlig med att hänsyn ska tas till elevers olika behov och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Fokus måste alltså vara på att ge alla elever möjlighet att nå sin fulla potential. Det är en stor och viktig samhällsutmaning för alla huvudmän och något som många arbetar hårt för varje dag. En väl fungerande skola med utbildning av hög kvalitet bidrar till att minska segregationen i samhället. Det är däremot ett faktum att det finns en skillnad mellan bra och dåliga skolor i Sverige, en skillnad som beklagligt nog också ökar. Här fyller Skolinspektionen en mycket viktig funktion som tillsynsmyndighet.

Förbundet har svårt att se att utredningens förslag i denna del kommer att leda till en mer likvärdig utbildning för eleverna, motsvarande en utbildning av högre kvalitet för alla elever. Förbundet anser att det ligger en fara i att koncentrera sig på elevers

bakgrundsfaktorer i stället för att fokusera på kunskapsresultat. Det riskerar leda till att huvudmän, skolledare och lärare skyller på att de har "svagare elever" i stället för att ta ansvar för det kompensatoriska uppdraget. Forskning visar att det är avgörande att ha höga förväntningar på alla elever och ett tydligt fokus på kunskapsresultaten.

Förbundet har tidigare haft invändningar mot Skolkommissionens liknande förslag med ansvarsutpekande för att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund ska mötas i skolan. Förbundet avstyrker även nu föreliggande förslag. Ansvarsregleringen av målet kommer att bli svårt att hantera och realisera i praktiken. Någon närmare definition eller särskild metod för att åstadkomma en allsidig social sammansättning föreslås inte och det är oklart vilka verktyg en huvudman kommer att ha för att kunna förverkliga det. Kvotering nämns som ett möjligt verktyg, men utan närmare beskrivning över hur tillämpningen ska ske. Utredningen menar också att vad en allsidig social sammansättning innebär kommer att skilja sig beroende på de lokala förhållandena. Den allsidiga sociala sammansättningen ska utgå från skolenheten, vilket medför att det i princip blir omöjligt att förutse hur utfallet kommer att bli för den enskilda individen. I ett visst sammanhang kan en elev få "förtur" till en skolplats, men inte i ett annat. Det är varken förutsägbart eller rättssäkert.

Även Skolverket avstyrkte Skolkommissionens förslag på grund av att det var oklart vad som avses med en allsidig social sammansättning och tillämpningen, att det saknades en tillräcklig konsekvensutredning utifrån olika elevgruppers perspektiv och innebar en risk för elevers rättssäkerhet. Förslaget avisades också senare av riksdagen.

Förbundet vidhåller vår tidigare uppfattning. Förbundets anser att utredningens förslag inte kan vara förenligt med rätten att välja skola, att det strider mot såväl likvärdighet som krav på transparens och innebär att elevers behov och elevers bästa ska kunna åsidosättas. Att ytterligare förstärka fokus på elevernas bakgrund och fördela elever efter bakgrund ökar risken för stigmatisering och diskussioner enligt vilken "kvot" en elev blivit antagen. Det vi vänder oss emot är ett system som innebär att elever kategoriseras och delas upp på detta sätt, som vi menar för individen är demoraliserande. Det saknas också vetenskapliga belägg som visar att elever i en, genom skolval, kvotframtagen grupp klarar sig bättre än i en naturligt blandad.

Förbundet anser att det är svårt att se hur förslaget ska kunna tillämpas med beaktande av diskrimineringslagstiftningen, förbudet mot såväl direkt som indirekt diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har tidigare riktat kritik mot att en huvudman ska kunna göra överväganden kopplade till etnisk tillhörighet vid mottagande av elever. Det handlade då om förslag om att öppna upp möjligheten för friskolor med kö att kunna ta emot asylsökande elever genom inrättande av en särskild kvot. En fråga som förbundet var pådrivande i för att friskolor skulle kunna bidra i den akuta flyktingsituationen 2015. DO:s kritik ledde dock till att ursprungsförslaget ändrades till att istället omfatta nyanlända elever på grund av risken för indirekt diskriminering med hänsyn till elevers etnicitet. Det innebar i sin tur att innebörden förändrades till att avse alla elever som har bott utomlands, dvs. även hemvändande svenska familjer där barnen har svenska som

modersmål. Frågan om diskriminering behandlas dock inte närmare i utredningens konsekvensanalys.

Utifrån perspektivet en likvärdig skola, visar både nationell och internationell forskning att ledarskap och god organisation är av allra största vikt för skolan. Maria Jarl m.fl. forskning på organisationens betydelse för resultaten i skolan bör här framhållas. Den visar att organisation och förväntningar på eleverna samt gemensamma värderingar på skolan är det som har störst påverkan på elevernas resultat istället för fokus på bakgrundsfaktorerna. Skolan har ett i skollagen och läroplaner fastställt kompensatoriskt uppdrag. När skolor misslyckas och eleverna inte når kunskapsmålen har det i allra högsta grad koppling till brister i det kompensatoriska uppdraget. I många fall handlar det om att organisationen helt enkelt inte motsvarar elevernas behov. Det är dock inte säkert att det finns samband mellan skolans ekonomiska resurstilldelning och resultat, så organisation är inte bara en fråga om just ekonomi. Det är heller inte säkert att skolans resultat är avhängigt elevernas bakgrund, ett flertal exempel finns där resultaten är höga i förhållande till Skolverkets så kallade Salsa-faktorer. Maria Jarl m fl framhåller att andra faktorer har större betydelse för skolans och elevernas resultat. En viktig framgångsfaktor är att skolan har en långsiktig strategi med tydliga värderingar och arbetssätt byggda på gemenskap och kollegialt utbyte. För nya lärare blir det då tydligt att man förväntas följa dessa, vilket ytterligare stärker stabiliteten och den positiva spiralen. Om skolan har högt ställda krav på såväl lärare som elever, ökar elevernas resultat. Skolor där lärare istället hänvisar till bakgrundsfaktorer som förklaring till sämre resultat, misslyckas oftare med att höja resultaten. Forskning visar därtill att ständiga förändringar i organisation och ledningsbyten försämrar resultaten. Det går alltså inte att nog understryka vikten av ledarskap och organisation för att skapa gemensamma värderingar och en god arbetsmiljö. Att alla tydligt arbetar mot samma mål.

Likvärdighet innebär att utgångspunkten ska vara individens behov. För att citera läroplanen; "En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla." En annan uttolkning av begreppet likvärdighet riskerar att ske på bekostnad av att alla elever har rätt att nå så långt möjligt när det gäller sin kunskapsinhämtning. Det är av yttersta vikt att fokus ligger på skolans kompensatoriska uppdrag, som innebär att alla elever, låg- som högpresterande och oavsett bakgrund, ska kunna nå så höga resultat som det är möjligt för varje individ. Det är allas ansvar.

Förbundet avstyrker således förslaget, men välkomnar samtidigt utredningens förslag om att alla ska välja skola tillsammans med adekvat och god information om varje skola. Det ger bättre förutsättningar för att minska boendesegregationens genomslag.

Förbundet noterar att om vårdnadshavare avstår från att göra ett aktivt val så placeras eleven på en kommunal skola utifrån principen om relativ närhet, vilket i så fall inte

kommer att få genomslagskraft gentemot boendesegregationen eller öka möjligheterna till en mer likvärdig skola.

Avsnitt 4.6.2 Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet

Förbundet instämmer med utredningens bedömning att det är ytterst viktigt att uppgifter om samtliga huvudmän och skolenheters verksamheter och resultat finns tillgängliga för alla. Förbundet vill här betona vikten av att ett utvecklingsarbete för att öka transparensen och informationsunderlaget för skolvalet. Ett angeläget område är att ta fram fler indikatorer som fångar skolors kvalitet, särskilt value added"-mått som efterfrågas av många.

Det är även synnerligen angeläget att den akuta frågan om tillgänglig statistik på skolans område får en lösning snarast möjligt.

Kapitel 5. Gemensamt skolval

Avsnitt 5.7.1 Ansökan om skolplacering

Utredningens förslag:

Placering av elever i förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor med kommunal huvudman samt mottagande av elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.

Förbundet välkomnar och tillstyrker förslaget som innebär ett aktivt val där alla vårdnadshavare deltar. Det är också mycket bra att föräldrar kan välja många skolor utan någon begränsning av antalet ansökningar.

Som vi inledningsvis framhöll är dagens system inte perfekt, boendesegregationen har för stort genomslag på elevers skolgång. Av den anledningen har förbundet länge drivit frågan om ett obligatoriskt skolval. Det är viktigt att alla känner till att man kan välja skola och skapar förutsättningar för ett mer aktivt sökande av information om skolor, vilket bidrar till att bryta effekterna av boendesegregationen.

Informationen är viktig då skolor kan ha olika profiler och därmed attrahera olika elever. Förbundet understryker därför vikten av att alla friskolor och kommuner har tydlig information om sin skola så att alla också kan göra ett informerat och välgrundat val. Det är också ett mycket viktigt verktyg i kvalitetsarbetet såväl inom varje enskild enhet som för nationen i sin helhet.

Avsnitt 5.7.2 och 5.7.3 Ett gemensamt skolvalssystem som Skolverket ska ansvara för

Utredningens förslag (5.7.2):

Beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem.

Utredningens förslag (5.7.3):

Statens skolverk ska ansvara för det nationella skolvalssystemet för samtliga enskilda och kommunala huvudmän. I detta ingår att hantera ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Statens skolverk ska ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ. Statens skolverk ska ansvara för att information om sameskolan finns i det nationella skolvalssystemet. Det ska vara möjligt att ansöka om mottagande vid sameskolan genom det nationella skolvalssystemet.

Utredningen lämnar ett antal förslag på vad den benämner ett gemensamt skolval, vilket innebär ett skolval där alla vårdnadshavare deltar och alla skolor är valbara samt att skolvalets alla moment hanteras inom samma system. Förslaget innebär att ansökan till samtliga skolor ska ske under samma skolvalsperiod i hela landet och skötas av den regionala skolmyndigheten. Beslut om placering respektive mottagande vid alla skolor i hela landet ska ske genom det nationella skolvalssystemet.

Då förbundet ovan har avstyrkt utredningens förslag om inrättande av en regional skolmyndighet, avstyrks även detta förslag. Förbundet delar inte uppfattningen om att stora organisatoriska förändringarna på systemnivå med en tydlig ansvarsförskjutning är en bra lösning. Vi menar att utredningen inte heller gör det troligt att förslagen kommer att leda till de efterfrågade och önskade effekterna som framhålls, varken när det gäller elevernas kunskapsresultat eller en ökad likvärdighet utifrån ett individperspektiv.

Det föreslagna skolvalssystemet bygger inte på frivillighet från skolhuvudmännens sida och innebär att de fråntas ansvaret för skolplaceringen. Systemet är inte heller flexibelt då antalet platser måste inrapporteras till skolmyndigheten nästan ett år innan den aktuella terminsstarten och sedan ligger fast. Beskedet om skolplacering kommer också i ett sent skede för skolhuvudmannen i förhållande till behov av kapacitetsplanering vad gäller såväl personal som lokaler. Hela systemreformen är byråkratiskt till sin konstruktion, är kostsam att införa och kommer att ta lång tid att genomföra, vilket ovan även anförts.

Det finns dock delar i förslaget som i sig är bra och närmare kan granskas. Det handlar om skolvalsperiod och samordnat mottagande. En nationell skolvalsperiod som ligger före årsskiftet kan underlätta för huvudmän och vårdnadshavare samt tidsmässigt möjliggöra rimliga planeringsförutsättningar för skolhuvudmännen. Det finns också fördelar med en frivillig samordnad antagning och det finns redan idag sådana exempel som bygger på just frivillig samverkan mellan skolhuvudmän och där huvudmännen själva ansvarar för mottagandet. En samordning kring information, planering och antagning, som bygger på förtroende huvudmän emellan, är en både rimligare och kostnads-

effektivare väg för att nå samma resultat. De goda exempel som finns bör därför undersökas och förslaget bearbetas ytterligare.

Avsnitt 5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

Utredningens förslag:

Huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska till Statens skolverk ange hur många elever de kan ta emot vid varje skolenhet i förskoleklass samt i respektive årskurs i grundskola och grundsärskola. Kommunala huvudmän ska ange hur skolplaceringsregeln rimlig närhet ska tillämpas i kommunen. Samtliga huvudmän ska ange vilka urvalsgrunder som ska gälla för varje skolenhet i förskoleklass och respektive årskurs i grundskola och grundsärskola. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken omfattning de tillämpas och hur de förhåller sig till varandra. Statens skolverk ska godkänna utformningen av de urvalsgrunder som huvudmän väljer att använda sig av. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart. Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som Skolverket godkänt ska övriga platser tilldelas elever enligt urvalsgrunden lika möjligheter.

Då förslaget utgör ett följdförslag vad gäller hela systemförändringen med regional skolmyndighet avstyrks det av skäl som förbundet redan fört fram. Förbundet lämnar nedan närmare synpunkter om förslag om urvalsgrunder.

Förbundet vill dock framhålla att det är bra att färdighetsprov fortsatt kommer att kunna användas som idag, något som utredningen framhåller i detta avsnitt.

Avsnitt 5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Utredningens förslag:

En elev ska endast få byta skola i samband med terminsstart. Om det föreligger särskilda skäl ska skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under terminen. En ansökan om skolbyte ska hanteras av Statens skolverk.

Förbundet avstyrker bestämt även detta följdförslag som hänger samman med det övergripande avstyrkandet om regional skolmyndighet.

Förbundet anser att det utifrån ett elevperspektiv varken är rimligt eller önskvärt att inskränka möjligheten för elever att byta skola på detta sätt. Det är orimligt att skolbyten under terminen ska vara beroende av en skolmyndighets godkännande utifrån krav om särskilda skäl, som dessutom inte närmare beskrivs hur det ska tolkas. Förslaget leder till ökad administration för hantering av ärenden, med ökade kostnader som följd samt kräva en form av bevisföring av vårdnadshavare och elever för att skälen ska kunna styrkas. Vi menar att man måste kunna utgå ifrån att i de allra flesta fall finns goda skäl när elev och vårdnadshavare landar i ett beslut om skolbyte. Förslaget försvårar möjligheten att rätta till ett val av skola som blivit fel utifrån elevens situation. Man bör också ställa sig frågan om det i praktiken är ett betydande problem som motiverar en så starkt ingripande åtgärd. Utredningen presenterar inte sådant underlag. Skolverket har

inte heller kunnat se sådana problem och avstyrkte motsvarande förslag i yttrande över Skolkommissionens betänkande.

Avsnitt 5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut

Utredningens förslag:

Beslut av Statens skolverk att underkänna en huvudmans urvalsgrunder får överklagas av huvudmannen till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Statens skolverk att frångå vårdnadshavares önskemål om skolplacering med hänvisning till att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Andra beslut av Statens skolverk att placera en elev vid en skolenhet med kommunal eller enskild huvudman får inte överklagas.

Förbundet avstyrker även detta följdförslag av skäl som ovan anförts.

Förbundet anser vidare att det är en märklig ordning och inte rimligt att en vårdnadshavare inte får möjlighet att överklaga skolmyndighetens avgörande beslut om barnets skolplacering.

Kapitel 6. Principer för placering, mottagande och urval

Utredningen anser att urvalsreglerna måste förändras för att ett aktivt skolval ska ha någon större effekt på skolegregationen och lämnar ett antal olika förslag för hur det ska ske. Utredningens uppfattning är att förslagen till ändrade urvalsregler kan och bör gälla oavsett beslut om ett gemensamt skolval.

Förbundet lämnar synpunkter på förslagen under respektive avsnitt nedan.

Avsnitt 6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

Utredningens förslag:

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras. Vid urvalet till en kommunal skolenhet får en eller flera av följande grunder användas

- syskonförtur,
- kvot,
- geografiskt baserat urval,
- skolspår och
- lika möjligheter.

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever till en viss skolenhet. Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan om skolplacering eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

Vårdnadshavares önskemål om en viss skolplacering får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Förbundet välkomnar att urvalsgrunder för både kommunala och fristående skolor tydliggörs, då det idag saknas sådana regler för kommunerna. Det blir tydligare för alla berörda och i linje med principen om lika villkor för alla skolhuvudmän. Förbundet noterar att relativ närhet, dvs. placering vid en kommunal skolenhet i rimlig närhet till hemmet, fortsatt ska gälla i de fall vårdnadshavare inte gör ett aktivt skolval. Det innebär att boendesegregationen fortsatt kommer att få genomslag i de kommunala skolorna.

Avsnitt 6.5.2 Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman

Utredningens förslag:

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras. Vid urvalet till en fristående skolenhet får en eller flera av följande grunder användas

- syskonförtur,
- kvot,
- geografiskt baserat urval, dock maximalt 50 procent av platserna,
- verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter och
- lika möjligheter.

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever vid en viss skolenhet.

Som tidigare sagts är dagens system inte optimalt och boendesegregationen får för stort genomslag även i skolan. Frågan är då hur man på olika sätt kan arbeta för att motverka effekterna. Flera viktiga områden har vi tidigare lyft fram vad gäller bl a vikten av tydligt ledarskap, arbetsro, fokus på kvalitet och resultat i skolan. Ett obligatoriskt skolval är en viktig del i arbetet framåt och friskolorna fyller en viktig funktion i detta.

Förbundet menar att dagens kösystem inte är perfekt. Men vi delar inte utredningens förslag på lösning, att förbjuda kö som urvalsgrund. Förbundet avstyrker några delar av förslaget när det gäller urvalsgrunder, men tillstyrker vissa andra enligt nedan samt föreslår även några tillägg.

Förbundet anser att det är huvudmannen själv som ska avgöra vilka och hur många av urvalsgrunderna som man önskar tillämpa. Beslutet ska inte överprövas av någon myndighet. Däremot är transparens viktigt, varför huvudmannen ska anmäla till Skolinspektionen vilka urvalskriterier man vill använda sig av. En ordning som också tidigare har gällt.

Förbundet anser att det också är bra att urvalsgrunderna fastställs i skollagen och tillstyrker att *syskonförtur* och *geografisk närhet* får användas. Förbundet tillstyrker även att urvalsgrunden *verksamhetsmässigt samband* ska finnas, men vi anser att den rimligen

också ska omfatta huvudmannens förskolenheter på motsvarande sätt som idag. Vi avstyrker därför att sambandet med förskolan tas bort. Det finns många verksamheter som har en specifik pedagogisk inriktning och är organisatoriskt integrerade. Det ger en förutsägbarhet och kontinuitet för vårdnadshavare och personal. Utifrån ett elevperspektiv är det viktigt att barn får en trygg övergång mellan förskolan, förskoleklassen och grundskolan. Urvalsgrunden har sedan länge varit godkänd av Skolinspektionen och vi menar att utredningen inte har presenterat några vägande skäl för varför den bör tas bort. Vi menar att starka skäl finns för att behålla den då det skulle vara positivt för barnets skolgång.

Förbundet avstyrker vidare utredningens förslag om *införande av en kvot* som ska användas för att åstadkomma en allsidig social sammansättning av elever och godkännas av skolmyndigheten, *borttagande av kötid* samt *lottning*, som utredningen benämner lika möjligheter, som urvalsgrund. Förslagen är följdförslag som hänger samman med utredningens övergripande förslag om regional skolmyndighet, allsidig social sammansättning och gemensamt skolval varför vi hänvisar till de skäl för avstyrkande som ovan lämnats. Vi anser inte att det är rätt väg att gå för att uppnå en mer likvärdig skola. Lottning som urvalsgrund saknar också förankring hos landets föräldrar.

Förbundet föreslår att användande av kvot kan vara en frivilligt valbar urvalsgrund som huvudmannen själv kan välja att tillämpa och därefter anmäla till Skolinspektionen. Som kvot bör man även kunna tänka sig ett begränsat antal platser som skolhuvudmannen väljer och definierar till att avse exempelvis en förstärkning av en profil i vissa ämnen som t.ex. matematik, för nyanlända elever, nyinflyttade elever eller särbegåvade elever.

När det gäller vårt avstyrkande av kötid behöver följande också tilläggas. Förbundet anser att skolhuvudmannen fortsatt ska vara den som ansvarar för mottagande och skolplacering av elever. Det är därför viktigt att kunna ha en kontakt och kommunicera med vårdnadshavare och elever som väljer skolan. Kön är vidare en viktig förutsättning för fristående huvudmän när det gäller ansökan om godkännande hos Skolinspektionen eftersom det krävs att huvudmannen lämnar in en elevprognos för att kunna styrka att det finns ett starkt intresse från vårdnadshavare/elever till just den skolenheten. Det är ett underlag som måste tas fram och lämnas in i mycket god tid, ca två år innan skolan är tänkt att starta.

Förbundet instämmer i att kösystemet illustrerar nackdelar i systemet i och med att det är svårt för populära skolor att växa. Det gör att det är svårt att få plats i populära friskolor på grund av att föräldrar ställer sina barn i kö redan i samband med barnets födelse. För att komma till rätta med problematiken har många friskolor valt att ange en åldersgräns för när anmälan till kön kan göras. Som en del i det aktiva skolvalet där alla vårdnadshavare får samma information ges därmed en likvärdig möjlighet att antas till skolan de väljer.

Avslutningsvis anser förbundet att den särskilda kvoten som fristående skolor enligt särskild förordning frivilligt kan använda i syfte att kunna ta emot nyanlända elever inte

ska upphöra att gälla, som utredningen föreslår. Den behövs alltså och vi har även ovan nämnt den som ett förslagen på frivillig kvot som kan anmälas till Skolinspektionen.

Avsnitt 6.5.3 Omplacering av elever med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero

Utredningens förslag:

Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Förslaget är bra och kan tillstyrkas. Förbundet vill dock påtala behovet av motsvarande möjlighet för fristående huvudmän. Friskolor kan också hamna i en sådan allvarlig situation där denna yttersta åtgärd kan vara nödvändig utifrån ett elevperspektiv. Friskolor har klandrats för att inte vidta tillräckliga åtgärder i en situation där elever utsatts för allvarliga kränkningar och brottsliga handlingar. Idag saknas lagstöd, men frågan har uppmärksammats av förbundet och andra, bland annat vid utbildningsdepartementets hearing i samband med #metoo. Frågan bör utredas.

Kapitel 9. Skolans resurser

Utredningen redovisar slutsatser av sina analyser om hur nuvarande resursfördelning fungerar och landar i bedömningar och förslag som uppges syfta till att åstadkomma en mer likvärdig och ändamålsenlig resursfördelning. Förbundet får framhålla följande när det gäller utredningens analys.

Utredningen anser att variationer i elevunderlaget skapar ökade kostnader för kommunerna, som inte belastar friskolor, samt att beräkningen av grundbeloppet inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till dessa merkostnader. Både förväntade, trendmässiga ökningarna eller minskningar av elevunderlaget och oväntade avvikelser från trenden hävdas ge större kostnader i de kommunala skolorna, antingen för att platser oväntat lämnas tomma eller för att de kommunala skolorna måste ha överkapacitet för den händelse att elevantalet ökar. De analyser som presenteras underbygger dock inte detta påstående och kan därmed inte ligga till grund för utredningens förslag. Dessutom motsäger tidigare utredningar detta, utredningar vars analys visat att det inte finns något behov av att göra avdrag för kommunens så kallade skolpliktskostnad, vilket vi återkommer till nedan.

Ett centralt element i utredningens argumentation utgår ifrån en regressionsanalys. Den förklarande variabeln i denna analys är befolkningens (i respektive åldersgrupp) avvikelse från den linjära trenden i varje kommun. Den beroende variabeln är andelen elever som går i friskola i respektive kommun. Regressionsanalysen görs på de kommuner som haft friskolor under hela perioden 1997–2018. Koefficienten för den förklarande variabeln är negativ, vilket innebär att det finns en negativ samvariation mellan andelen elever som går i friskola och variationer i elevkullarnas storlek i förhållande till den trendmässiga utvecklingen av elevkullarna. Utredningen skriver att resultatet är konsistent med att

friskolor i mindre utsträckning än kommunala skolor anpassar sig till förändringar i elevunderlaget.

Analysen är väl genomförd, men lämnar flera frågor obesvarade. En grundkritik framför utredaren själv genom att påpeka att analysen inte görs i en jämviktssituation. Tvärtom har friskolesektorn expanderat så kraftigt under den period som studerats, 1997–2018, att det är oklart om det är samma sektor som studeras. Analysen ger inte svar på om någon förändring av friskolesektorns karaktär och sammansättning skett under perioden. En fråga som också bör ställas är om kommuner som haft en kraftig expansion av friskolesektorn systematiskt skiljer sig från andra kommuner.

Det går heller inte att utläsa vad som förklarar resultaten, till exempel hur stor del av resultaten som förklaras av den stora ökningen av andelen nyanlända invandrare. Det är rimligt att tro att en stor del av den oväntade variationen i elevantalet i många kommuner, det vill säga avvikelser från den trendmässiga utvecklingen, förklaras av den stora asylinvandringen, i synnerhet under 2015. Det går heller inte att utläsa av regressionsanalysen om relationen är symmetrisk, det vill säga om sambandet är detsamma vid en oväntad ökning av elevgrupperna som vid en oväntad minskning.

Det bör också påpekas att utredningens slutsats, att resultaten från regressionen är konsistent med utredningens tes, inte kan tolkas som ett bevis för tesen. Frånvaro av motbevis är inte ett bevis. Ytterligare analyser borde genomföras innan några slutsatser dras.

Även om man godtar utredningens slutsats, alltså att friskolor inte i samma utsträckning som kommunala skolor anpassar sin kapacitet och sitt elevantal efter fluktuationer i det totala elevunderlaget, så saknas analys av varför det i så fall förhåller sig på detta sätt. Påverkar det faktum att friskolor har svårt att snabbt reagera på förändringar i elevantalet på grund av regelverkets utformning? Påverkar det faktum att det för en friskola, till skillnad från en kommunal skola, krävs nytt tillstånd för att t ex öppna en filial till en befintlig friskola?

Utformningen av grundbeloppet ger också friskolorna direkt motsatta incitament i förhållande till vad som vore önskvärt, vilket utredningen noterar, men utan att dra några slutsatser. Eftersom beloppet beräknas utifrån kommunens genomsnittskostnader så minskar ersättningen per elev om antalet elever i de kommunala skolorna ökar och ökar om antalet elever i den kommunala skolan minskar. Friskolorna får alltså mindre betalt per elev i ett läge när det vore önskvärt att de tog emot fler elever och tvärt om.

Frånvaron av orsaksanalys gör att utredningen inte heller analyserat några möjliga åtgärder för att öka friskolornas flexibilitet när elevunderlaget varierar. Idag saknas till exempel möjlighet för en kommun att handla upp skolplatser av en friskola. Det hade kunnat vara en effektiv lösning under den akuta migrationskrisen 2015, men kunde inte prövas, eftersom lagstöd saknas. Ett alternativ till att den kommunala skolan måste ha beredskap för oväntade tillflöden av elever vore också att kommunen träffar avtal med

en fristående huvudman om att denne ska ha viss överkapacitet, men de saknas lagliga möjligheter även för denna typ av överenskommelser.

Förbundet ifrågasätter utredningens beräkning av de extra kostnader som kommunerna har på grund av variationer i elevunderlaget. Så vitt framgår, bygger de simuleringar som utredningen presenterar enbart på antaganden om hur anpassningsbara olika kostnader är. Ingen självständig analys har genomförts, varken av hur stora kostnaderna för överkapacitet är i kommunerna, eller av i vilken grad kostnader kan anpassas. De två scenarion som presenteras är därmed i själva verket gissningar.

Slutsatsen om i vilken grad kommuner kan anpassa sina kostnader är alltså otillräckligt underbyggda. Inte heller analyseras vilka faktorer som påverkar i vilken utsträckning kommunerna kan påverka sina kostnader. Det borde till exempel vara lättare för stora kommuner att anpassa sig, till exempel genom att man har större möjligheter till flexibel användning av sina lokaler. Även lokala förhållanden på fastighetsmarknaden kan förväntas påverka i vilken utsträckning det är möjligt att snabbt hitta alternativ användning av överflödiga skollokaler.

Det går att argumentera för att fristående huvudmän har större förutsättningar att hantera variationer i elevunderlaget än kommuner, dels genom att friskolor generellt har större möjligheter till flexibelt lokalutnyttjande, dels eftersom många fristående huvudmän har verksamhet i mer än en kommun. Det bör därmed vara möjligt att flytta personal och andra resurser vid fluktuationer som påverkar enskilda kommuner. Förbundet menar att det är en brist att utredningen inte belyser vilka regelförändringar som skulle kunna genomföras för att utnyttja denna möjlighet. Utredningen hade kunnat studera möjligheten att lägga utbildning på entreprenad, kanske efter mönster av amerikanska så kallade "charter schools", samt utreda möjligheter för kommuner att, som ovan framhållits, teckna avtal med fristående huvudmän om att tillhandahålla viss överkapacitet.

Avsnitt 9.2.1 Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet

Utredningens bedömning:

Staten bör ta ett större ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk. Staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska de skillnader mellan kommuner och huvudmän som kvarstår då hänsyn tagits till skillnader i förutsättningar och uppdrag, samt för att säkra en socioekonomisk kompensation mellan huvudmän.

Utredningen anser att resursskillnaderna mellan huvudmän och skolenheter idag är för stora samt att många kommuner har begränsade möjligheter och förmåga att förändra finansieringen eller verksamheten för att skolan ska bli mer likvärdig nationellt. Utredningen landar därför i bedömningen är att staten behöver ta ett större ansvar för att undervisningen ska vara likvärdig och kompensatorisk samt använda finansiella styrmedel i syfte att minska skillnaderna mellan kommuner och skolhuvudmän.

Förbundet hänvisar till vad som ovan anförts om utredningens analys vad gäller kostnader. Vad gäller resursfördelningen anser förbundet att utredningen har ett för stort fokus på elevens socioekonomiska bakgrund utan koppling till kvalitet, resultat och individperspektivet. Vi menar att det inte är en garanti för ökade kunskapsresultat. Det handlar i allra högsta grad om hur resurserna används. Behov och förutsättningar hos huvudmän skiftar, medel bör därför inte detaljstyras för viss användning. Det är även ytterst viktigt att följa upp och utvärdera effekterna av hur resurserna används. Här kan till exempel nämnas kommuner som Stockholm och Norrköping som fördelat extra medel utifrån elevers socioekonomisk bakgrund till skolor med stora utmaningar, men där det senare visats att resultaten inte lett till avsedd effekt. En ändamålsenlig resursfördelning är av vikt och större fokus bör därför vara att närmare granska och sprida exempel på framgångsfaktorer för att lyfta alla elever, vilket ovan framhållits.

Avsnitt 9.2.2 Slå samman flera av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag och tillför ytterligare resurser

Utredningens förslag:

Majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget ska syfta till att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar i syfte att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Varje skolhuvudman för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan beviljas bidrag. Skolverket fastställer vid årets början beloppet för innevarande år för de som beviljats bidrag, och redovisar en preliminär beräkning för påföljande två år. Bidraget ska vara socioekonomiskt viktat. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Resultatet av handlingsplanen ska följas upp och redovisas. Statens skolverks regionala organisation ska följa huvudmännens arbete. Utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

Förbundet anser att det finns stor anledning att se över och minska den stora mängden av dagens riktade statsbidrag till skolan. De är svåra att överblicka och medför en hög administrativ börda och kostnad vad gäller ansökan, återrapportering och kontroll. Statsbidragen är inte alltid träffsäkra och ter sig ibland snarare vara ett verktyg för olika politiska uppfattningar om vad som bäst gynnar skolan.

Förbundet tillstyrker därför att statsbidrag slås samman och att det införs ett nytt samlat sektorsbidrag som löper över flera år. Därmed ges tryggare förutsättningar för bättre verksamhetsplanering och budgetering, ett mer stabilt system i längden. Förbundet delar också utredningens uppfattning att statsbidragen till lärarlönelyft och karriärtjänster bör hållas utanför i en sådan ordning.

En risk med detta sektorsbidrag är att det kan skapa incitament att resursätta snarare än att analysera styrningen och ledningen av skolan. Det finns inte ett klart samband mellan ökade resurser och en förbättrad likvärdighet. Denna modell med sektorsbidrag

baserat på socioekonomiska faktorer riskerar dessutom att leda till att skolorna angriper likvärdigheten från fel håll då elevers bakgrundsfaktorer och elevsammansättningar analyseras istället för kvalitet och undervisning.

Förbundet har invändningar mot delar av utredningens förslag. Det förordas att sektorsbidraget ska fördelas på socioekonomiska grunder. En sådan modell kan vara rimlig, men förutsätter fastställande av tydliga grundkriterier för att det ska bli rättvisande och rättssäkert. En socioekonomisk resursfördelning måste också baseras på forskning för att önskad träffsäkerhet och effekt ska kunna nås. Det får heller inte medföra att elever som har faktiska stödbehov inte får resurser. Förbundet ser även risker med modellen då det inte finns ett klart samband mellan ökade resurser och en högre likvärdighet. Risk finns för att det kan leda till att skolor fokuserar på elevers bakgrundsfaktorer och elevsammansättningar istället för undervisning och kvalitet. Det är ytterst viktigt att insatser följs upp och utvärderas. Det är även angeläget att se över dagens socioekonomiska baserade fördelning som sker på olika nivåer, såväl statlig som kommunal.

Förslaget är vidare förenat med krav som tyvärr skapar osäkerhet och inte ger den långsiktighet och stabilitet som behövs. Det gäller kravet på en årlig handlingsplan från huvudmännen om hur man arbetar för en allsidig social sammansättning av eleverna och som kan resultera i en omprövning av bidraget. Kravet innebär en kraftigt ökad administration för såväl huvudmän som den myndighet som ska ta emot rapporten. Av dessa skäl avstyrks därför kravet på handlingsplan.

Förbundet anser vidare att utformningen av sektorsbidraget inte bör regleras i särskild förordning som regeringen beslutar om. Förbundet anser att det medför en risk för att det blir mer oförutsägbart än de nuvarande riktade statsbidragen som beslutas av riksdagen. Regeringens frihet att utforma sektorsbidraget, som utredningen bedömer ska vara i storleksordningen 17 miljarder, medför en uppenbar risk för politisk styrning. Vi anser att det inte är rimligt att riksdagen ger regeringen utrymme att efter eget skön styra en så betydande del av anslagen till skolan.

Systemet behöver även utformas med hänsyn till det kommunala kostnadsutjämnings-systemet där en utjämnning av skolkostnader sker baserat på bland annat socioekonomiska parametrar. För att undvika dubbelräkning av kompensationen måste rimligen de parametrar som tas in i sektorsbidraget tas bort från kostnadsutjämningsystemet, eller tvärtom. Sektorsbidraget riskerar också att leda till att kommunens finansiering av skolan minskas och leder till sänkning av skolpengen till fristående skolor om en kommun fyller ut sin skolbudget med statsbidraget. Utredningen lyfter detta, men avstår från att lägga förslag för att motverka detsamma. Förbundet anser dock att det även behöver beaktas.

Med de synpunkterna anser förbundet att förslaget bör ses över så att systemet blir stabilare, mindre byråkratiskt samt att det inte villkoras vad gäller process och användning. Som utredningen också lyfter fram har skolor olika behov. Det är viktigt att huvudmannen ges möjlighet att påverka hur bidraget används för att förbättra kvaliteten

och resultaten utifrån verksamhetens behov. Det ställer krav på skolhuvudmännens egna uppföljningar och analyser utifrån kunskap om vilka insatser som behövs för att öka likvärdigheten.

Avsnitt 9.2.3 Förändra beräkningen av grundbelopp

Utredningens förslag:

Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

Förbundet avstyrker bestämt utredningens förslag om att kommunerna vid beräkningen av grundbeloppet per elev till fristående skolor ska göra ett avdrag för de merkostnader som kommunen anses ha till följd av ett generellt myndighetsansvar vad gäller platsberedskap. Förslaget är inte förenligt med principen om bidrag på lika villkor och medför långtgående konsekvenser för fristående skolors möjlighet att driva verksamhet, vilket vi återkommer om nedan.

Utredningen uppger att merkostnaderna är kopplade till kommunens skyldighet att kunna ha en beredskap för en variation i elevunderlag över tid för att kunna erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet samt ha beredskap för att kunna ta emot nya elever. Den genomsnittliga merkostnaden för kommunerna uppskattas till 8,4 procent av verksamhetens kostnad, men det anges vidare att utöver dessa ska säkra merkostnader finns också en slags försäkringskostnad för att kunna ta emot elever om en annan huvudman väljer eller tvingas lägga ned sin verksamhet.

Enligt skollagens bidragsregler ska grundbeloppet beräknas utifrån kommunens budgeterade kostnader för motsvarande verksamhet, dvs. de egna grundskolorna. Grundbeloppet beräknas utifrån ett antal specificerade kostnadsposter, vilket innebär att vissa kostnader inte ska ingå i beräkningen av grundbeloppet. Det handlar t. ex. om kostnader för kommunernas övergripande myndighetsansvar, informationsansvar, ansvaret för att alla elever ska kunna fullgöra sin skolplikt och skolskjuts, som redan idag inte finns med i beräkningen av skolpeng. Enligt dagens lagstiftning är således kostnader för det generella myndighetsansvaret redan undantaget från pengberäkningen. Beräkningen av grundbeloppet ska enligt lag vara transparent mot bakgrund av principen om lika villkor. Dessvärre saknas enhetliga riktlinjer eller föreskrifter för hur beräkningen ska göras och redovisas för fristående skolor, vilket utredningen inte heller ger någon lösning för i syfte att öka transparensen. Det hade varit ytterst välkommet, underlättat för alla berörda och minskat de många domstolsprocesser som är ett faktum, men som bara kort berörs i utredningen. Inte heller berörs det faktum att domstolsprocesserna kommer att öka i omfattning pga utredningens förslag vad gäller prövning av kommunens beräkning och skälen för avdrag, med ökade samhällskostnader som följd.

Förbundet anser att det finns stor anledning att åtgärda bristerna med nuvarande skolpengssystem som i praktiken inte fungerar som avsett så att en korrekt beräknad peng följer eleven. Utredningens påstående om att friskolor skulle vara överkompenserade stämmer inte med verkligheten. Friskolor är tvärtom underkompenserade jämfört med kommunala skolor. Elever vid fristående grundskolor får i snitt nästan 10 000 kronor mindre i skolpeng per elev än elever i kommunala skolor. Det i sig borde vara en tydlig signal om att det rimligen inte står rätt till med kommunernas beräkningsunderlag.

När det gäller frågan om överkompensation behöver även pengregleringens schabloner nämnas. I dag ersätts friskolor för administrationskostnader genom ett påslag om tre procent på grundbeloppet i stället för kommunens faktiska kostnad såsom övriga kostnadsposter. Skolkostnadsutredningen föreslog ändring av detta då det innebär ett avsteg från den grundläggande principen om lika villkor (SOU 2016:66, s. 78). Tyvärr har förslaget ännu inte lett till någon förändring. Kommunerna får vidare full kompensation för sina momskostnader genom en särskild reglering, det så kallade kommunkontosystemet, medan fristående skolor ges ett påslag om sex procent på grundbeloppet oavsett de faktiska momskostnaderna. Även i det avseendet är friskolor underkompenserade, vilket inte rimmar med likabehandlingsprincipen.

Skolpliktsavdraget har diskuterats tidigare genom åren. Före 2010, då nuvarande skolpengsbestämmelser infördes, hade kommuner möjlighet att göra avdrag för sk skolpliktskostnader. Det gjordes genom en procentsats som varierade hos kommunerna, alltifrån en procent upp till 20 procent. Kostnaden utgjordes av ett uppskattat belopp, men i de domstolsprocesser som följde kunde kommunerna aldrig redogöra för vilka kostnader som avsågs, förutom skolskjuts. Sådana kostnader ingick ändå inte och ska inte heller i beräkningsunderlaget. Ofta hänvisades istället allmänt till just ett myndighetsansvar utan att det gick att påvisa några reella kostnader. Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Skolverket genomförde därför en gemensam utredning, redovisad i rapporten *Prövning och bidrag för fristående skolor* (Skolverket 2006, rapport 281). I denna framgår att kostnaderna varken kunnat specificeras eller beräknas och har legat på en sådan central nivå att det inte finns skäl att hantera dem i bidragsberäkningen. Tanken om att kommunen bör kompenseras av skälet att den ansvarar för skolplikten och alltid måste tillhandahålla utbildning, framförallt på grundskolan, bygger på grunden att kommunen alltid utnyttjar sin maximala kapacitet för lokaler och personal. Det skulle således alltid medföra kostnader för att ta emot ytterligare elever. I stället finns oftast gott om plats, kanske inte alltid i den närmaste skolan för eleven, men i närheten. Den fastställda elevpengen följer eleven och går eleven över till kommunal skola följer pengarna med. Det skulle istället innebära att kostnaderna för kommunen sjunker, då kostnaderna i stället fördelas på fler elever. Därmed fanns sakliga skäl för att utmönstra begreppet "skolpliktsbidrag" och resulterade i att avdraget togs bort när dagens bidragsbestämmelser infördes. I propositionen *Offentliga bidrag på lika villkor 2008/09:171* framgår att regeringen ansåg att kommunens kostnader för att hålla en beredskap för att kunna ta emot elever i grund- och gymnasieskolan inte har något omedelbart samband med särskilda kostnaderna för utbildningsverksamheten, utan snarare hör samman med kommunens övergripande

myndighetsansvar. Kostnader av det slaget bör därför kunna särskiljas och inte ingå i resurserna till skolverksamheten.

Förbundet bestämda uppfattning är att utredningens förslag om att införa ett avdrag för att täcka en påstådd extra kostnad för kommunerna är en direkt inskränkning av principen om bidrag på lika villkor. Det innebär i praktiken att de elever som väljer en fristående skola får med sig en lägre skolpeng jämfört med de som väljer en kommunal. Det kan inte vara förenligt med utredningens uppdrag, att öka likvärdigheten för alla elever och öka kvaliteten i svensk skola. Om utredningens förslag blir verklighet kommer det att få långtgående konsekvenser för fristående skolors möjlighet att driva verksamhet. 90 procent av huvudmännen för friskolor inom grundskolan driver endast en eller två skolor. Många av skolorna är mindre eller små enheter, varav många drivs av ideella eller ekonomiska föreningar. Verksamheterna bedrivs med små marginaler och drabbas därför hårt av en minskad skolpeng som förslaget innebär. På sikt hotas därför friskolornas existens och därmed även föräldrars och elevers valmöjligheter.

Viktigt att tillägga är slutligen att fristående skolor måste kunna redovisa ett ekonomiskt överskott vid godkännande och löpande tillsyn av Skolinspektionen. Inom ramen för den ägar- och ledningsprövning som görs kontrolleras de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten, kan huvudmannen inte visa en ekonomisk stabilitet kan det ytterst leda till att myndigheten återkallar godkännandet. Det finns inte något utrymme för att driva verksamheter med låg finansiell marginal.

Avsnitt 9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning

Utredningens förslag:

Bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en skolenhet ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

Förbundet avstyrker bestämt förslaget. Förbundet anser att det inte är rimligt en avlämnande skola ska få behålla skolpengen i två månader när en elev valt att byta skola. En mottagande skola som direkt har det fulla ansvaret för eleven kan inte stå helt utan ersättning under motsvarande tid. Särskilt ansträngande kan det dessutom bli om det avser elever som har stora stödbehov, behov som omgående måste mötas upp av den mottagande skolan. Det är också viktigt att beakta situationen för mindre och små skolor, som utgör merparten av förbundets medlemmar, förslaget kommer att drabba dessa skolor extra hårt.

Avsnitt 9.2.5 Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp

Utredningen har i denna mycket viktiga fråga konstaterat att dagens system inte fungerar men trots det avstått från att lämna några förslag. Det föreslås endast en ny utredning. Utifrån ett elevperspektiv är det ytterst bekymmersamt. Förbundet har under lång tid framfört att det är ytterst viktigt att regelverket ses över och förändras, synpunkter har framförts i yttrande över Skolkostnadsutredningens betänkande. Det är i

allra högsta grad en likvärdighetsfråga och därför mycket beklagligt att utredningen inte gått vidare med hanteringen av tilläggsbelopp så att adekvata resurser ges för stöd till elever som behöver extraordinära stödåtgärder. Förbundet är djupt oroat av den negativa utveckling som skett, trots vissa förändringar i lagstiftningen. När resursfördelningssystemet inte fungerar drabbas elever, i detta fall en särskilt utsatt grupp. Fristående skolor som är inriktade på elever i behov av särskilt stöd drabbas extra hårt. Systemet måste därför ses över.

Kapitel 11. Konsekvensanalys

Regional skolmyndighet och gemensamt skolvalssystem

Utredningen föreslår mycket omfattande förändringar på systemnivå, omfattande förändringar av regelverk avseende en tungt byråkratisk konstruktion genom regionaliseringen av Skolverket och systemet med gemensamt skolval, såväl organisatoriskt som administrativt. Det handlar alltså om en stor och kostsam process att genomföra och som kommer att ta tid. Sådana förslag kräver en gedigen analys av konsekvenser av förslagets alla beståndsdelar.

Utredningens konsekvensanalys omfattar knappa 29 sidor av betänkandets dryga 700 sidor. Förbundet anser att analysen är knapphändig i många delar och även uppvisar stora brister. Det saknas också noggranna effektanalyser som tar sikte på förslagets syften. Några av de frågor som borde tagits om hand är: Kommer förslagen att leda till ökade resultat och likvärdighet? Kommer kvaliteten i svensk skola att öka? Innebär förslagen en rimlig användning av skattemedel?

Tittar man närmare på direktiven uttalas det bland annat att utredarens ska analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning samt att det är angeläget att, förutom åtgärder som tar direkt sikte på skillnader i avsatta resurser och hur en minskning av skillnaden kan förbättra kunskapsresultaten, även överväga andra kompletterande åtgärder när det gäller resurstilldelningen så att den bättre bidrar till ökade resultat och ökad likvärdighet. Här framhålls vikten av noggranna överväganden kring för och nackdelar med olika förslag.

Förbundet anser att utredningen inte har gjort de olika övervägandena, med beaktande av utredningsdirektiven. Förbundet har ovan i yttrandet anført brister vad gäller utredningens underlag och analyser när det gäller förslag som lämnas i kapitel 9 om skolans resurser. Konsekvenserna av förslagen för skattebetalare, huvudmän och elever har vidare inte analyserats och övervägts noga. Sammantaget är det ganska uppseendeväckande brister med tanke på förslagets omfattning och karaktär. Förbundet anser att konsekvensanalysen således inte uppfyller kraven och att utredningen därmed inte har fullgjort sitt uppdrag.

Avdrag för kommunens merkostnader

Konsekvensanalysens brister vad gäller fristående skolor är anmärkningsvärd vad gäller förslaget om att kommunerna ska göra ett avdrag för sina merkostnader. Att utredningen på basis av en övergripande beräkning föreslår ytterligare ett avdrag från grundbeloppet utöver de möjligheterna till avdrag som redan finns är mycket förvånande. Förbundet har ovan beskrivit problematiken och de befarande ekonomiska konsekvenser som det innebär om avdraget skulle införas och skolpengen sänkas. En utveckling som kan leda till negativa effekter för friskolors möjlighet att driva verksamheter. Här bör också nämnas att konsekvenserna av förslagen för elever och skattebetalare även bör analyseras och noga övervägas.

Utredningen anger däremot att förslaget kommer att ge likvärdiga förutsättningar mellan kommunala och fristående huvudmän i förhållande till de olika uppdrag som huvudmännen har samt att förslaget innebär att de enskilda huvudmännens intäkter kommer att minska, men att det är omöjligt att på förhand ange hur mycket. Klart är att förslaget kommer att få olika stor betydelse för olika huvudmän beroende på hur stor variationen i elevunderlag är i elevernas hemkommuner och beroende på kommunens bedömning av merkostnadernas storlek. Utredaren anger slutligen att de enskilda huvudmännens intäkter över tid kommer att bli mer stabila än i dag. Det är svårt att förstå vad som innebär med uttalandet.

Då utredningen inte har analyserat konsekvenserna för fristående skolor har förbundet bett några medlemmar att göra beräkningar på vad ett kommunalt avdrag på skolpengen med 5 alternativt 10 procent skulle innebära för huvudmannens organisation och därmed resurser för eleverna.

Skola 1

En huvudman med totalt 470 elever på 3 skolenheter har gjort följande beräkning och utgår ifrån årsomsättning 2019/2020 efter avdrag för tilläggsbelopp, statsbidrag och avgiftsfakturering till föräldrar.

- 5 % sänkning av skolpengen motsvarar bortfall av:
 - 3,5 heltidstjänster assistent och
 - 1 legitimerade lärare

- 10 % sänkning av skolpengen motsvarar bortfall av:
 - 6 heltidsassistenter och
 - 3 legitimerade lärare

Skola 2

En skola med 132 grundskoleelever och 85 förskolebarn har gjort följande beräkningar.

- 10 % sänkning av skolpengen motsvarande 2,6 miljoner resulterar i bortfall av motsvarande:
 - En specialpedagog (100%)
 - En lärarassistent (100%)
 - En lärarassistent minskar från 75 % till 55 %

- Två förskollärare på heltid
- 5 % sänkning av skolpengen, 1,3 milj resulterar i bortfall av motsvarande med hälften.

Skola 3

En huvudman med två skolor med mindre klasser, förskoleklass t o m årskurs 6.

- Riskanalysen innebär att lärarna skulle få en betydande ökning av arbetsbelastningen.
- Om vi får en nedskärning på 5% kommer det att betyda att elevhälsans olika delar kommer att skäras ned till minimala nivåer, framförallt inom de särskilda stödmöjligheter vi har idag. Samordningen av stödinsatser skulle försvinna och avlastningen för lärare vid nationella prov skulle försvinna helt.
- Idag har vi omdömet från Skolinspektionen att vi på våra skolor "möter alla elever", något lagen kräver och som vi är stolta för. En nedskärning innebär att ett tydligare fokus måste sättas på förenklad undervisning, vilket innebär att vi inte kan möta vare sig de elever som behöver den sista knuffen för att klara ett godkänt eller de elever som är framåtsyftande på ett särskilt sätt.
- Om nedskärningen blir 10% kommer en hel omorganisation av skolan vara nödvändig, vilket innebär att avsevärt mycket mer ansvar läggs på färre lärare. Vi räknar med att arbetsmiljöförsämringen skulle vara så påtaglig att sjukskrivningstalen skulle öka. Förutom ovanstående "trimning av stödinsatser" (5%-nivån) skulle var femte lärare försvinna.

Skola 4

En liten skola med mindre elevgrupper i förskoleklass t o m årskurs 3, med inriktning på elever med särskilda inlärningssvårigheter har lämnat följande synpunkter.

- En minskning av skolpengen med 5 eller 10 procent skulle leda till att vi inte längre kommer att kunna ha en anställd logoped, arbetsterapeut och sådana extra personer för att på bästa sätt kunna möta elevernas specifika behov. I förlängningen blir det svårt att kunna driva verksamheten vidare.

Skola 5

En liten skola med 52 elever i förskoleklass t o m årskurs 3 har uppgett följande.

- Alla små friskolor, med små marginaler, skulle få det ännu tuffare att gå runt. En sänkning av pengarna skulle medföra en situation med lägre personaltäthet. Utredaren verkar inte ha gjort en tillräcklig riskanalys och tänkt på hur de skulle drabba de små fristående skolorna. Känslan är att vi blir offrade i utredningens förslag.

Slutligen i denna del, förslaget om att kommunernas avdrag ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol kommer naturligen att leda till en ökad omfattning av domstolsprocesser vad gäller bedömningen av kommunens motivering av särskilda skäl, med ökade samhällskostnader som följd. Utredningen anser dock sammantaget att kostnaderna för förvaltningsdomstolarna kommer att minska, vilket är svårt att förstå.

Särskilt om konsekvenser för elever och vårdnadshavare

Man får förstå att både vårdnadshavare och elever kan påverkas negativt av utredningens flera ingripande förslag. Det handlar framför allt om förslagen om urvalsgrunderna kvot och lottning, förbudet mot kö och verksamhetsmässigt samband med förskolenhet, stark begränsning av skolbyte samt att vårdnadshavare inte ska kunna överklaga skolmyndighetens skolplaceringsbeslut. Det är uppenbart att utredningens förslag innebär att det kommer att bli svårare för vårdnadshavare och elever att förutse vilken skola som eleven blir placerad på. Dessutom kommer boendesegregationen alltjämt att ha en påverkan. Det understryker än mer vikten av att ha fokus på ledarskapet i skola, att säkerställa att skolan har ett systematiskt kvalitetsarbete och höga förväntningar på alla elever oavsett bakgrund. Tyvärr levererar utredningen inga förslag på dessa områden. Vi saknar också en analys av hur förslagen förhåller sig till FN:s barnkonvention och diskrimineringslagstiftningen samt konsekvenserna för berörda.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Mariette Dennholt
Förbundsjurist