

## **En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)**

Högskolan Dalarna har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerad remiss, härafter benämnd utredningen alternativt förslaget.

På ett generellt plan tillstyrker Högskolan Dalarna utredningens förslag beträffande ökat statligt ansvar, justeringar i skolvalet och förändrade förutsättningar för resursfördelning, men framför nedan ett flertal synpunkter och förslag till ändringar. Sammantaget bedöms utredningens förslag som otillräckliga i förhållande till ambitionen att skapa en mer likvärdig skola. Högskolan Dalarnas synpunkter presenteras här tematiskt i samma ordning som de behandlas kapitelvis i utredningen.

### **Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan**

Enligt utredningens förslag bör staten ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk. Detta föreslås ske genom en regional organisering av Skolverket.

Högskolan Dalarna tillstyrker förslaget, vilket har stöd i såväl svensk som internationell forskning och är väl underbyggt i utredningen. Högskolan Dalarna bedömer dock att det finns utmaningar med den föreslagna regionala organisationen, främst i fråga om de resurser som krävs från statens skolverk för att kunna erbjuda likvärdiga förutsättningar i hela landet. Det är ytterst viktigt att den nya regionala organisationen besitter hög kompetens och integritet, i synnerhet som den även förväntas hantera frågor kring skolval; ett område som kräver hög rättssäkerhet i förvaltningen om den effekt som eftersträvas ska kunna uppnås. I förslaget finns även en möjlig problematik kring förhållandet mellan tillit gentemot professionerna och den regionaliserade stödfunktion som nu skissas fram.

Sedan 1990-talet finns organisationen Pedagogiskt utvecklingscentrum Dalarna, genom vilken Högskolan Dalarna och huvudmännen i regionen redan samverkar i frågor om bland annat kompetensförsörjning, dimensionering, kvalitetsarbete, forskning och utveckling. Staten har möjlighet att genom sin närvaro stärka ett sådant befintligt arbete, framförallt genom resultatuppföljning och återkoppling i frågor som rör likvärdighet.

### **Likvärdighet och skolsegregation**

Utredningen föreslår att huvudmännen för förskoleklass och grundskola ”ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter” (2 kap. 8 c §). Som pendang till denna skrivning föreslås att rektor för förskoleklass och grundskola ges ansvar att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. Högskolan Dalarna tillstyrker utredningens förslag, men anser att nuvarande formuleringar är problematiska ur två perspektiv.

För det första framgår det av utredningen att det är elever med olika socioekonomisk bakgrund som avses och då bör lagtexten formuleras så att detta tydliggörs i stället för den nu föreslagna formuleringen om en "allsidig social sammansättning". Den föreslagna formuleringen ger utrymme för tolkningar, som utredningen inte åsyftar. Användningen av ordet "allsidig" riskerar att urholka möjligheten att uppnå avsedd effekt med förslaget. Det är elevers socioekonomiska bakgrund som är central i den forskning som uppehåller sig kring likvärdighetsproblem i skolan och som utredningen både utgår från och hänvisar till (se utredningen och där anförd litteratur, s. 180–210). Högskolan Dalarna förslår därför en mer stringent och forskningsbaserad benämning för att uttrycka det som avses: elever med olika socioekonomisk bakgrund.

I detta sammanhang är det av vikt att föreskrifterna klargör dels vilka faktorer som anses vara relevanta för socioekonomisk bakgrund, dels ger direktiv om vilka kriterier som ligger till grund för bedömning av förtur vid skolval. Transparens och tydlighet kring Skolverkets bedömningar handlar både om att förvalta medborgarnas förtroende för processen och om att skapa en hanterbar administration.

För det andra behöver den föreslagna bestämmelsen kompletteras med information om vad som ingår i huvudmännens skyldigheter enligt formuleringen "ska aktivt verka för..." (2 kap. 8 c §). Såväl ordet "aktivt" som "verka för" behöver förses med entydiga direktiv om vad som avses. Sannolikt kan ordet "aktivt" strykas under förutsättning att orden "verka för" förtydligas. Problemet handlar både om att huvudmännen ska ha tydliga direktiv att följa, och att Statens skolinspektion ska ges möjlighet att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som föreskrivs enligt 26 kapitlet 2–3 § i skollagen.

Ett förtydligande bör även klargöra hur den föreslagna bestämmelsen är tänkt att användas och vilka sanktioner som kopplas till den då den inte efterföljs. Det sistnämnda är av vikt, inte minst för att förslaget ska ha möjlighet att uppnå avsedd effekt. Tidigare i år, den 28 maj, meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i mål nr 1593-19, där det framgår hur tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela föreläggande begränsas när bestämmelsens formulering är oklar (HFD 2020, ref. 28). Huvudmännens skyldigheter bör därför tydligt klargöras med avseende på formuleringen "ska aktivt verka för..."

Högskolan Dalarna tillstyrker utredningens bedömning att uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamheter och resultat behöver finnas tillgängliga, både för statliga och kommunala aktörer, forskare och vårdnadshavare. Uppgifter bör vara tillgängliga, tillförlitliga och möjliga att publicera. Det är nödvändigt för att bedriva forskning, samt för att möjliggöra jämförelser och utvärderingar. För vårdnadshavare anses tillgängliga verksamhetsuppgifter vara en av de förutsättningar som krävs för att göra ett så kallat informerat skolval.

### **Gemensamt skolval**

Högskolan Dalarna konstaterar att kapitlet om gemensamt skolval är omfattande och tolkar förslaget som, utifrån givna förutsättningar, en kraftsamling mot rådande brist på likvärdighet i skolan. Det är emellertid inte troligt att de föreslagna åtgärderna kommer att leda till mindre skolsegregation, eftersom grundproblemet är olöst: Resurssvaga grupper har minst kapacitet att överblicka den så kallade skolmarknaden och barn i störst behov av skolutbildning kan ha vårdnadshavare med bristande erfarenhet av, och insyn i utbildningssystemet.

Övertygande forskning inom området visar att skolvalet i sig utgör en förutsättning för segregation (se exempelvis Holmlund et al 2014; Holmlund et al 2020; Söderström & Uusitalo 2010; för en översikt med utgångspunkt i internationella erfarenheter se Wilson & Bridge 2019, samt för en mer genomgripande analys av problemet se exempelvis Mill 1909 respektive Winch 1998; för forskningsbaserade erfarenheter kring åtgärder vid skolval i syfte att minska segregation se Sarangapani & Winch 2010 och där anförd litteratur). Ett obligatoriskt skolval har därför små chanser att leda till en mer likvärdig skola, oaktat riktade informationsinsatser till socioekonomiskt tillbakasatta grupper.

Förslaget bör förtydligas beträffande möjligheten för Skolverket att underkänna urvalsgrunder som föreslås av huvudmännen, när sådana befaras leda till ökad segregation. Högskolan Dalarna föreslår därför att förslaget kompletteras med tydliga principer som kan användas för att underkänna urvalsgrunder om de förväntas bidra till ökad segregation.

Högskolan Dalarna tillstyrker förslagen som presenteras i kapitel 5, men befarar att effekten uteblir då skolvalet i sig utgör en förutsättning för segregation.

### **Likvärdighet i resurser**

Av utredningens kapitel 8 framgår att det föreligger svårigheter att bedöma ekonomiska aspekter hos enskilda huvudmän, eftersom den information som funnits tillgänglig varit otillräcklig. Högskolan Dalarna anser att ekonomisk transparens är centralt av tre huvudsakliga skäl. För det första handlar det om möjligheten att utvärdera huruvida olika elevgrupper ges tillgång till likvärdiga resurser. För det andra handlar det om att kunna tydliggöra skillnader i ansvar och behov mellan olika huvudmän. För det tredje bör det vara möjligt att granska hur allmänna medel används. Det sistnämnda handlar även om möjligheten att legitimera ett offentligt finansierat utbildningssystem.

Högskolan Dalarna tillstyrker de föreslagna åtgärderna för en förändrad resursfördelning, men befarar att de är otillräckliga om de inte kompletteras med krav på ekonomisk transparens hos samtliga huvudmän.

### **Avslutningsvis**

Högskolan Dalarna anser att utredningens titel, *En mer likvärdig skola*, visserligen kan spegla en realistisk samtida lägesbeskrivning med försiktig strävan, men anser att den anständiga ambitionen för en modern demokrati är *En likvärdig skola*.

Yttrandet har utarbetats av Madeleine Michaëlsson, universitetslektor och utvecklingsledare för lärarutbildningsområdet vid Högskolan Dalarna efter diskussion med lärare och forskare vid högskolan, samt Bengt Ericsson, verksamhetschef för Pedagogiskt utvecklingscentrum Dalarna.

HÖGSKOLAN DALARNA

Martin Norsell  
Rektor

## Referenser

- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin, Lindahl, Erica, Martinson, Sara, Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika & Öckert, Björn (2014) *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*, Uppsala.
- Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2020) *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, Stockholm.
- Mill, John Stuart (1915) *Principles of Political Economy: with some of their application to social philosophy*, Ashley ed, s. 948–953.
- Sarangapani, Padma & Winch, Christopher (2010) “Tooley, Dixon and Gomathi on private education in Hyderabad” i *Oxford Review of Education*, vol. 36, nr. 4, s. 499–515.
- Söderström, Martin & Uusitalo, Roope (2010) “School choice and segregation: evidence from an admission reform” i *The Scandinavian Journal of Economics* vol. 112 nr. 1, s. 55–76.
- Wilson, Deborah & Bridge, Gary (2019) *School choice and equality of opportunity: an international systematic review*, Bristol.
- Winch, Christopher (1998) “Markets, Educational Opportunities and Education” i *Journal of Philosophy of Education*, vol. 32, nr. 3, s. 429–436.