

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

U2020/02667/S

Sammanfattning

Konkurrensverket anser att en förutsättning för att skolvalet ska kunna leda till kvalitetskonkurrens är att vårdnadshavare och elever har lika möjligheter att välja och att de har tillgång till relevant och korrekt information om de skolor de har att välja mellan. Konkurrensverket tillstyrker därför förslagen och bedömningarna

- att ansökningar och beslut om placering ska ske gemensamt i ett nationellt ansöknings- och placeringsbeslutssystem, som omfattar såväl kommunala och fristående skolor,
- att Skolverket ska ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ,
- att uppgifter om samtliga skolenheters verksamheter och resultat ska finnas tillgängliga för de vårdnadshavare som ska välja skola och
- att kötid inte ska tillåtas som urvalsgrund.

Konkurrensverket anser att kommunala och fristående skolor som huvudregel bör behandlas på ett likvärdigt sätt och vara öppna för alla elever, och avstyrker därför förslaget att elever vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val av skola inte ska kunna placeras i en fristående skola i rimlig närhet.

I den mån det finns skillnader mellan skolors uppdrag och ansvar bör sådana skillnader återspeglas bland annat vid beräkningen av ersättningen. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot att kommuner vid beräkningen av bidrag till fristående skolor ska kunna dra av merkostnader till följd av deras ansvar att bland annat erbjuda alla barn plats i en skola nära hemmet och att alltid ha beredskap att ta emot nya elever.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Konkurrensverkets utgångspunkt är att offentliga medel ska utnyttjas på ett effektivt sätt, och att det därför kan vara lämpligt att konkurrensutsätta offentligt finansierade verksamheter istället för att utföra verksamheter i egen regi. Genom konkurrensutsättningen kan uppdraget ges till den leverantör som kan bedriva verksamheten till lägsta kostnad eller pris, eller till den bästa kombinationen av pris och kvalitet.

Inom skolområdet sker dock inte någon utvärdering där olika skolor värderas med avseende på pris eller kvalitet. Eftersom fristående huvudmän har rätt till ersättning från kommunerna för de elever som går i deras skolenheter, i princip motsvarande kommunens egna genomsnittskostnader, finns inte någon pris-konkurrens. Den konkurrens som uppstår mellan skolor handlar således främst om vårdnadshavares och elevers bedömningar och uppfattningar om vad som är kvalitet. Konkurrensverket anser att en förutsättning för att skolvalet ska kunna leda till kvalitetskonkurrens är att vårdnadshavare och elever har tillgång till relevant och korrekt information om de skolor de har att välja mellan. Det är också angeläget att de olika skolorna behandlas på ett transparent och likvärdigt sätt, oavsett om de drivs av en kommun eller en enskild huvudman. I den mån det finns skillnader i uppdrag och ansvar mellan olika huvudmän är det dock rimligt att sådana skillnader avspeglas bland annat i hur ersättningen beräknas.

Ett gemensamt skolval (5.7)

Konkurrensverket anser att alla vårdnadshavare bör uppmuntras att engagera sig i sina barns skolgång och ges möjlighet att välja skola för sina barn. Konkurrensverket tillstyrker därför utredningens förslag (5.7.1) att placering av elever ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna. Konkurrensverket anser dock att den vårdnadshavare som inte vill välja skola, eller som anser sig inte ha tillräcklig information eller tillräckligt bra alternativ att välja mellan, ska kunna avstå från att välja.

Konkurrensverket anser att en förutsättning för att konkurrensen mellan skolor ska kunna leda till högre kvalitet och en bättre anpassning av undervisningen till elevernas individuella behov är att alla vårdnadshavare känner till möjligheten att välja skola och har relevant och korrekt information om de skolor som är relevanta alternativ för deras barn. Det är också viktigt att ansökningar och beslut om placering sker på ett likabehandlade sätt. Konkurrensverket anser samtidigt att det är önskvärt att både kommuner och fristående huvudmän ges tillförlitlig information om vilka barn som kommer att placeras vid skolan så att de kan planera sina verksamheter på ett effektivt sätt. Konkurrensverket tillstyrker därför

förslaget (5.7.2) att ansökan om skolplacering samt beslut om placering för samtliga kommunala och fristående skolor ska ske gemensamt i ett nationellt ansöknings- och placeringsbeslutssystem.

Eftersom det gemensamma ansöknings- och placeringsbeslutssystemet kommer att hantera antagning och placeringar för flera olika huvudmän anser Konkurrensverket att det är en fördel om det hanteras av en aktör som inte själv är huvudman. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot förslaget (5.7.3) att Skolverket i sin regionala organisation ska hantera ansökningar om placeringar respektive mottagande vid skolenheter. Konkurrensverket tillstyrker också förslaget att Skolverket ska ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ.

Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet (4.6.2)

Konkurrensverket instämmer med utredningens bedömning att uppgifter om samtliga skolenheters verksamheter och resultat behöver finnas tillgängliga, såväl för de vårdnadshavare som ska välja skola som för andra huvudmän som ett underlag för förbättringsarbetet. Uppgifter om bland annat betyg och ekonomiska resultat bör redovisas för alla skolenheter, såväl kommunala som med enskilda huvudmän.

Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder (5.7.4)

Konkurrensverket anser vidare att det är viktigt att såväl kommuner och huvudmän för fristående skolor som de vårdnadshavare som ska välja skola har goda planeringsförutsättningar och vet vilka skolor som kommer bedriva undervisning det kommande läsåret. Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget att huvudmän inför skolvalsperioden ska anmäla till Skolverket regionalt dels hur många skolplatser de har, dels vilka urvalsgrunder som gäller vid respektive skolenhet.

Skolbyte sker som huvudregel vid terminsstart (5.7.5)

Utredningen menar att skolbyten innebär att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut, och hänvisar till att Skolkommissionen konstaterat att en begränsning av möjligheterna att byta skola skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar att planera resursutnyttjandet. Enligt utredningen kan det faktum att även elever som inte själva byter skola påverkas negativt av andra elevers skolbyten göra att det finns starka skäl att begränsa möjligheterna till skolbyte. Utredningen föreslår därför att elever endast ska få byta skola i samband med terminsstart, om det inte finns särskilda skäl, och att ansökningar om skolbyte ska hanteras av Skolverket. Konkurrensverket anser att detta är rimligt och har inga invändningar mot förslagen.

Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman (6.5.1)

Utredningen anser att en elev inte ska kunna placeras vid en fristående skola om inte elevens vårdnadshavare aktivt gjort ett sådant val. Utredningen föreslår därför att om en elevs vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan, eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras i en skola med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

Konkurrensverket anser det är angeläget att fristående och kommunala skolor likabehandlas i så hög utsträckning som möjligt, och att detta även bör gälla vid placering av elever vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val av skola. Konkurrensverket anser att alla skolor, oavsett huvudman, bör erbjuda undervisning av en tillräcklig kvalitet och vara öppna för alla elever oavsett bakgrund. Konkurrensverket anser därför att elever vars vårdnadshavare inte gjort något val av skola även ska kunna placeras på en fristående skola inom en rimlig närhet, under förutsättning att den skolan inte har någon konfessionell inriktning eller liknande. Konkurrensverket vill också påpeka att en regel som innebär att elever, vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val, inte kan placeras vid en fristående skola troligen skulle kunna minska möjligheterna att åstadkomma en allsidig social sammansättning av elevgrupperna vid alla skolor, vilket utredningen i avsnitt 4.6.1 föreslår att alla huvudmän ska vara skyldiga att aktivt verka för.

Konkurrensverket anser att det kan vara positivt om skolor som anses hålla en lägre kvalitet konkurreras ut av skolor som anses hålla högre kvalitet, och konstaterar att det har förekommit att kommunala skolor lagts ner på grund av att kommunen varit missnöjd med skolans kvalitet i olika avseenden. Att lägga ner en skola är dock en drastisk åtgärd som inte bara påverkar elever och lärare i den skola som läggs ner, utan även i de skolor som får ta emot de elever som tvingas flytta. Utredningens förslag innebär att elever som flyttas från en nedlagd skola enbart ska fördelas på kommunala skolor, om inte elevernas vårdnadshavare gjort något annat val. Konsekvenserna av skolnedläggningar, oavsett orsak och även vid nedläggningar av fristående skolor, kommer således enbart att drabba kommunala skolor medan fristående skolor inte påverkas i någon nämnvärd utsträckning. Förslaget innebär således att kommunala och fristående skolor inte behandlas på ett likvärdigt sätt när skolor läggs ner och att det blir svårare för kommuner att lägga ner skolor som de anser inte håller en tillräcklig kvalitet. Konkurrensverket avstyrker därför förslaget om att elever vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val enbart ska kunna placeras i skolenheter med kommunal huvudman.

Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman (6.5.2)

Utredningen föreslår att om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras. Vid urvalet till fristående skolenheter föreslår utredningen att bland annat syskonförtur, kvot, geografiskt baserat urval och verksamhetsmässigt

samband mellan skolenheter ska kunna användas. Förslaget innebär att kötid inte kommer att tillåtas som urvalsgrund.

Enligt utredningen är kötid den vanligaste urvalsgrunden vid fristående skolor, ofta i kombination med syskonförtur. Många enskilda huvudmän tillämpar också verksamhetsmässigt samband som primärt urval, dvs. att barn som till exempel går i huvudmannens förskola har förtur till förskoleklassen. Samtliga dessa urvalsgrunder leder, enligt utredningen, till att platserna vid populära fristående skolor redan kan vara tagna när det är dags för vårdnadshavare att lämna önskemål om skola. Utredningen menar att detta gynnar barn till vårdnadshavare som på förhand har kunskap om hur skolvalet fungerar och vilka åtgärder som måste vidtas för att öka sina chanser att få en plats på en attraktiv skola.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att alla vårdnadshavare ges samma möjligheter och förutsättningar vid valet av skola. Det är också angeläget att valet av skola bygger på information om de olika skolorna och på barnets behov och förutsättningar. Det är därför inte lämpligt att vissa skolor kan bli fullteknade långt innan valet av skola behöver göras, eftersom det innebär att alla inte ges lika förutsättningar att välja. Dessutom kan intresset för skolvalet minska om attraktiva skolor i praktiken inte är tillgängliga för alla elever när valet ska göras. Konkurrensverket delar därför utredningens bedömning att kötid inte ska tillåtas som urvalsgrund.

Förändra beräkningen av grundbeloppet (9.2.3)

Utredningen konstaterar att kommuner har kostnader som enskilda huvudmän inte har, inte minst när det gäller kommunens övergripande ansvar för skolväsendet och att kunna erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet. Utredningen föreslår därför att kommuner vid beräkningen av bidragen till enskilda huvudmän ska 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.

Konkurrensverket anser att skolor som huvudregel bör behandlas på ett transparent och likvärdigt sätt, oavsett om de drivs av en kommun eller en enskild huvudman. I den mån det finns skillnader i skolornas uppdrag och ansvar bör dock sådana skillnader återspeglas bland annat vid beräkningen av ersättningen. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot förslaget.

Konkurrensverket har i övrigt inga synpunkter på hur bidragen till fristående skolor beräknas, annat än att det finns anledning att anta att kostnaderna för att driva skolor kan bero på många olika faktorer och att ersättningsmodellerna troligen därför kan behöva vara relativt komplexa. Konkurrensverket ser en parallell med vårdvalet i primärvården, där regionerna har ansvar för att se till att det finns en fungerande primärvård för alla invånare, men där förutsättningarna

för att bedriva vårdcentraler skiljer sig kraftigt åt mellan olika delar av landet och mellan storstadsområden och glesbygd. För att hantera resursfördelningen mellan olika vårdcentraler har samtliga regioner infört ersättningssystem som syftar till att spegla invånarnas förväntade sjukvårdsbehov (t.ex. ålder och tidigare diagnoser m.m.) men som också avser att kompensera för faktorer som långa avstånd och bristande befolkningsunderlag. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma har resursbehoven i skolan i vissa likheter med primärvårdens, vilket talar för att det kan finnas anledning att tillämpa liknande ersättningssystem.

Konkurrensverket har vid flera tillfällen gjort uppföljningar av vårdvalet i primärvården, och har då dragit slutsatsen att arbetet med att utveckla ersättningssystemen behöver fortsätta och att regionerna bör följa de ekonomiska resultaten för vårdcentralerna för att kontrollera att ersättningssystemen ger tillräcklig ersättning för uppdragen utan att ersättningen systematiskt överstiger kostnaderna med alltför stor marginal.¹ Konkurrensverket anser att det vore lämpligt att kommunerna och Skolverket ges förutsättningar att bedriva ett motsvarande arbete på skolområdet. För att det ska vara möjligt att följa upp om ersättningen är rimlig i förhållande till kostnaderna behöver de ekonomiska resultaten per skolenhet samlas in och offentliggöras. Konkurrensverket vill i sammanhanget påpeka att bland annat Friskolekommittén föreslagit att det ska redovisas en resultat- och balansräkning för varje skolenhet.²

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören. Föredragande har varit biträdande enhetschefen Stefan Jönsson.

Karin Lunning

¹ *Etablering och konkurrens bland vårdcentraler – om kvalitetsdriven konkurrens och ekonomiska villkor*, KKV Rapport 2014:2.

² Friskolekommitténs betänkande *Friskolorna och samhället* (SOU 2013:56), s. 302.