

Till Finansdepartementet

Yttrande över betänkande från Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46

Jämlikhetskommissionens betänkande presenterar förslag och rekommendationer som kan bidra till att öka jämlikheten i det svenska samhället. Betänkandet spänner över såväl olika politikområden som dimensioner inom dessa. Barnperspektivet är framträdande och jämställdhetsfrågor tydliggörs i analys och förslag inom flera av områdena.

Föreliggande yttrande tar främst upp synpunkter och resonemang inom de områden som rör förskola och skola, jämställdhet och integration.

Ett antagande, med stöd i forskning, som återkommer i flera resonemang är att ökad jämlikhet samtidigt stärker ett lands ekonomiska potential. Och att en hög lägstanivå på utbildning, inkomster och hälsa och bra förutsättningar för social rörlighet ger grund för både tillit och ekonomisk tillväxt. Det är gott att läsa att ett samhälle med socialt ansvarstagande och som ger människor flera livschanser inte står i motsättning till behov av krav och förväntningar på de enskilda individerna att ta ansvar för sig själva och sina livsval. Balans mellan de båda snarare förstärker varandra och driver utveckling i eftersträvarvärd riktning.

Betänkandet lägger förslag och rekommendationer på flera olika politikområden och förslag som möter upp i livets olika åldrar och skeden. Den bärande grundstenen är ändå att för att nå ökad jämlikhet är insatser vid livets tidigaste år av störst betydelse och ger bäst effekt. Utbildningssektorn har en helt avgörande roll för jämlikhet, från förskola till vuxenutbildning. Det konstateras också, ännu en gång, att det är samhällsekonomiskt lönsamt att investera i utbildning.

Förskola

Förskolans roll lyfts fram i betänkandet utifrån dess möjligheter att kompensera för brister i hemmiljön och förbereda barnen för skolstart. I betänkandet konstateras att effekten av förskola är störst för barn från familjer med låg socioekonomisk status. Av betänkandet framgår att barn till föräldrar födda utrikes är överrepresenterade bland dem som inte går i förskola. Utebliven förskola innebär för barnet sämre möjligheter till språkutveckling och sämre förutsättningar vid start i förskoleklass. Mödrar till barn som går i förskola får bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. När det gäller frågan huruvida förskola ska vara obligatorisk för barn från tre år menar vi att ett verktyg som balanserar föräldrars rätt att välja bort förskola och barns rätt till lärande och utveckling är så kallad direktinskrivning i förskola. Direktinskrivning innebär att vårdnadshavare till alla barn från det år barnet fyller tre med automatik skrivs in i förskolan och föräldrar som önskar avstå aktivt måste tacka nej. I väntan på att direktinskrivning i förskola, eller någon annan metod som når samma syfte, kommer på plats ser vi positivt på att kommunerna kan vara mer aktiva i kontakt med vårdnadshavare för att deras barn ska få börja förskola det år barnet fyller tre år. Utifrån förskolans positiva inverkan för både det individuella barnet och samhället i stort ser vi gärna att antal timmar per vecka som för föräldrarna är kostnadsfria ökar från 15 till 30.

Denna utbyggda välfärd kräver statlig finansiering och att den statliga finansieringen håller över tid. Kompetensbrist är en begränsande faktor.

Skola

Fördjupning i hur kunskapsresultat har förändrats över åren visar att gruppen elever med svaga förutsättningar har ökat och att det innebär att grundskolan fått ett svårare uppdrag. I betänkandet konstateras att "skolan av allt att döma inte kompenserats fullt ut för de svårare förutsättningar som har gällt med det starka inflödet av elever med utländsk bakgrund." (s 569). Elever som är utrikesfödda kräver större insatser för att nå skolan målen i skolan.

Förändrad elevsammansättning förklarar en del av sjunkande kunskapsresultat och pedagogisk inriktning förklarar en del. Senare års mätning av resultat visar att skolan avseende resultat har hämtat upp en del. Den positiva utvecklingen av läsförståelse gäller för elever med svensk bakgrund. För elever födda i Sverige med utländsk bakgrund och för gruppen utlandsfödda syns inte den positiva utvecklingen.

Kommissionen för en diskussion om effekt på elevers lärande med olika pedagogiska inriktningar och menar att det behöver göras en översyn av pedagogiken i den svenska skolan. Vi har ingen annan uppfattning. Men vi vill föra in lärosätenas ansvar för kunskapsnivå och lämplighet hos dem som lärosätena examinerar och som sedan får lärarlegitimation. Det kan handla om lärare med lärarlegitimation som inte fått fortsatt arbete utifrån uppenbar olämplighet, där lärarlegitimationen återkallats och där olämpligheten redan under utbildningstiden varit tydlig men lärosätet ändå utfärdat examensbevis. Med tanke på hur många elever en lärare har ansvar för under sin yrkesverksamma tid kan vikten av att lärosätena tar större ansvar inte nog understrykas. Förslag om minimikrav för antagning till lärarutbildning för att höja kvalitet och öka läraryrkets status menar vi är välkommet. Så även mer praktikanknuten forskning.

I betänkandet beskrivs att modersmålsundervisningen i grundskolan gynnar elevers kunskapsutveckling genom "att de begrepp som används i skolans ämnesundervisning befästs både på elevens modersmål och på svenska." (s 670). Vi vill lyfta fram att kunskaper i andra språk i sig är viktig för Sverige som ett litet exportberoende land och att sådant som uppmuntrar elever att lära främmande språk är gynnsamt. Förslaget om att modersmålsundervisning ska regleras i timplan för att garantera ett minsta antal undervisningstimmar samt att modersmålsundervisningen ska ingå i skoldagen ser vi positivt på utifrån att det stärker upp modersmålets ställning men behöver problematiseras. Om modersmålsundervisning ska inrymmas inom ramen för den ordinarie skoldagen innebär det att något annat måste utgå om inte skoldagen för elever med modersmålsundervisning ska vara längre än för andra elever. En möjlighet att få fler elever att tacka ja till modersmålsundervisning skulle kunna vara att hos vårdnadshavarna bättre förankra fördelarna för elevens lärande. Brist på kompetens är en begränsade faktor för både modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

För elever som kommer till Sverige i de sena skolåren och har svag skolbakgrund är dokumenterade yrkeskunskaper kanske den mest framgångsrika vägen in på

arbetsmarknaden. När det gäller förslaget om att öka den yrkesrelaterade undervisningen inom språkin introduktionsprogrammet vill vi föra fram erfarenheter från hur språkin introduktion och yrkesin introduktion länkas ihop i Helsingborg. Syftet med språkin introduktionen är att eleverna ska lära sig svenska för att snabbt komma vidare. I Helsingborg är kunskapsmålet för kunskaper i svenska satt till att de ska motsvara läroplanens mål för årskurs sex. Därefter går eleven vidare till annat program, exempelvis något av yrkesin introduktionsprogrammen. Vår bedömning är att om den yrkesrelaterade undervisningen skulle ökas inom ramen för språkin introduktionen innebär det att tiden i språkin introduktionsprogrammet förlängs.

Statsbidrag

Vi ställer oss mycket positiva till att kraftigt minska antalet riktade statsbidrag. Det bästa vore att helt ta bort dem men vi har förståelse för att politiken kan behöva synliggöra ambitioner och riktade statsbidrag är här ett sådant verktyg för politiken. I betänkandet konstateras att riktade statsbidrag har begränsat genomslag och att effekten sällan blir den som hade önskats och förväntats. Ur kommunens perspektiv innebär riktade statsbidrag med detaljerade kriterier, vilka ibland dessutom förändras över tid, onödigt administration och kortsiktighet och ryckighet i planering och dimensionering av verksamhet. Det finns också risk att statsbidrag påverkar organisationen av verksamhet där målet att kvalificera kommunen för att erhålla riktade statsbidrag kan väga tyngre än organisation utifrån ändamålsenlighet i förhållande till kunskapsuppdraget. En annan effekt av riktade statsbidrag med snävt användningsområde och detaljerade kriterier, är att kommuner som redan har prioriterat och bedriver verksamhet som syftet med ett statsbidrag är att stimulera och samtidigt har prioriterat ner eller tagit bort annan verksamhet, blir utan den extra resursen, vilket på helheten innebär sämre ekonomiska förutsättningar att hålla personaltäthet och kvalitet. Det finns också risk att beskrivning av nuläge i en ansökan och redovisningen i efterhand innehåller ett visst mått av tillrättalagda uppgifter för att falla inom kriterieramen, utan att vara missvisande men ändå inte med den precision som annars hade varit fallet. Ett samlat och förstärkt sektorsbidrag vore önskvärt. Det skulle också vara värdefullt om riktade statsbidrag efter något eller ett par år läggas över i det generella statsbidraget. Vi förstår att det kan finnas goda argument för att använda riktade statsbidrag som stimulans för att komma igång med eller som förstärkning inom något område. Men det blir ryckigt och oförutsägbart när statsbidraget efter en tid tas tillbaka och kommunen inom en redan stram budget ska finansiera fortsättning eller avsluta.

Skolval, etableringsfrihet och skolpeng

Vi vill slå vakt om det fria skolvalet. Vi inser att det finns baksidor men menar att det i dagsläget inte finns förslag på system som bättre tar tillvara föräldrars och elevers önskan att välja skola.

När det gäller den fria etableringsrätten är vi positiva till att den ses över. Det är orimligt och provocerande att fristående aktörer ska kunna gå in och ur en marknad, barns skolgång och framtid, baserat på om den egna affärsmodellen ger lönsamhet eller inte, medan kommunerna alltid bär det yttersta ansvaret utan att det finns någon kompensation för detta. Eftersom utbildning är helt avgörande för ett lands framtida välfärd och det är det offentliga som får ta ansvar för konsekvenserna när skolor med fristående huvudmän läggs ner eller väljer att inte ta emot fler elever, är det rimligt att det offentliga också har

inflytande över just etableringen. Det är rimligt att kommuner ges större inflytande och även ytterst ska ha makt att säga nej tack till en etablering som skulle ha negativ påverkan på helheten avseende utbud, elevunderlag eller annat. En reflektion är huruvida det verkligen är etableringsfriheten som behöver förändras. En annan väg att gå skulle kanske kunna vara att styra via finansieringen. Det vill säga att fristående huvudmän även fortsatt kan etablera skolor men kommunen avgör om skolan ska vara valbar inom ramen för den offentligt finansierade skolpengen.

I betänkandet förs ett resonemang där den högre utbildningen tas som exempel på hur individens möjlighet att välja utbildning kombineras med att samhället styr etablering.

Vi ställer oss positiva till att se över möjligheten att åter differentiera skolpengen så att skolpengen i högre grad speglar de krav på ansvarstagande för samtliga elever som kommunala huvudmän har men som fristående huvudmän inte omfattas av.

Långsiktighet och stabilitet avseende resurser till förskola och skola

Långsiktighet och stabilitet när det gäller resurstilldelning till förskola och skola är centralt för att kunna upprätthålla kvalitet. Ryckighet avseende resurser som tillförs ett år för att året därpå undanhållas resulterande i att personaltätheten sjunker påverkar inte bara elevernas rätt till lärande och utveckling utan har också påverkan på arbetsmiljö och medarbetarnas hälsa. I arbeten där relationsskapande och trygg och stabil anknytning mellan medarbetare och barn och elever är en förutsättning för att lyckas med uppdraget finns det en gräns för hur många barn och elever man som människa har utrymme och ork att engagera sig i. Etisk stress är ett område som blivit mer och mer uppmärksammat och aktuellt och är ett begrepp för när medarbetare stressas av upplevelse av otillräcklighet och av att sakna tid för att i sitt arbete kunna ge det som man som professionell ser att en elev behöver och som ligger inom ramen för ens uppdrag. Attraktiviteten som arbetsgivare gynnas av långsiktighet och stabilitet inte minst utifrån att det inom skolans område verkar flera yrkesgrupper där det råder brist. Ur ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv är ekonomisk kortsiktighet olyckligt eftersom den inte bara försämrar enskilda barns förutsättningar här och nu utan även att elever som inte når målen för samhället innebär en långt högre kostnad senare i form av ökad risk för att hamna utanför arbetsmarknaden, i kriminalitet, ohälsa mm. I betänkandet formuleras detta förhållande i några få men kloka ord "förebygga är bättre än att bota". (s 40).

För att öka jämlikheten och minska risker att kommuner försämrar förutsättningarna för förskola och skolan genom ekonomiska beslut som negativt påverkar exempelvis personaltäthet och som inte ser till barnets bästa utifrån skollagens beskrivning, är en möjlig väg att stärka den statliga styrningen. Här tänker vi att en sådan ökad statlig styrning skulle kunna handla om att ange lägstanivåer för exempelvis lärartäthet, elevhälsa, mm. Detta svärd är tveeggat i den meningen att miniminivåer kan bli tak istället för just miniminivåer. Miniminivåer skulle utgöra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och vara ett stelt verktyg utan hänsyn till lokala förutsättningar och lösningar. Men när frihet för skolhuvudmän att försämma ekonomin och därmed också försämma förutsättningarna för barns och elevers lärande ställs mot barns rätt till en god start i livet är det väl värt att fundera några gånger kring vad som är väger tyngst.

Skolverkets organisation

När det gäller rekommendation om regionalisering av Skolverket ser vi inte det som självklart att det skulle vara mest effektiva sättet att säkerställa att nationella mål förverkligas. I den reviderade skollagen har rektor fått en starkare roll och huruvida en statlig myndighet organiserar sig på det ena eller andra sättet ändrar ju inte det faktumet. Vi menar att det saknas beskrivning av vilka mekanismer som i en regionalisering av Skolverket skulle innebära en bättre uppfyllelse av nationella mål. Det är rimligt att ha hållningen att skolan behöver arbetsro och att de förändringar som ändå kan visa sig vara nödvändig att genomföra ska vara så få som möjligt och väl beskrivna och motiverade till på vilket sätt de är till gagn för barnets bästa.

Dagens situation där de olika skolhuvudmännen har egna kösystem och bristen på transparens i antagningsbesluten, är problematisk. Gemensam antagning till både offentliga och fristående skolor skulle både öka transparens och bidra till ökade möjligheter att i större utsträckning tillgodose elevers förstahandsval. I Helsingborg samverkar vi med grannkommunerna inom ramen för Familjen Helsingborg i ett gemensamt antagningssystem för gymnasiet. Syfte och mål är att förse en elev med en önskad plats. Erfarenheterna är goda och det lyckade utfallet anses bero på den höga flexibiliteten som är möjlig utifrån djup kunskap om både enskilda elever och om de olika skolorna. Därutöver finns i Skåne fritt för gymnasieelever där samtliga Skånes kommuner deltar

Därför avstyrker vi rekommendationen om att Skolverket i en regional organisation skulle vara den som ansvarar för gemensam antagning och dessutom ska ha ansvar för dimensionering och planering av utbildning. Samma rekommendation finns med i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborg yttrade sig över betänkandet och avseende regional indelning av Skolverket formulerade nämnden följande: *För att öka effektiviteten i placeringar och underlätta prognoser föreslås att skolvalen hanteras på regional nivå av en statlig myndighet, i detta fall Skolverket. Varje huvudman ska ange elevantal och urvalsgrunder till Skolverket som sedan godkänner och genomför en regional planering. Dimensionering av elevgrupper och placering av enskilda elever kräver god kännedom om lokala förhållanden, såväl kunskap om den enskilda skolans som den enskilde elevens förutsättningar och behov. Förhållanden kan ändras snabbt över tid och nya behov hos enskild elev eller elevgrupper kan uppstå. Frågan om placering av elever är inte av engångskaraktär, när eleven börjar i förskoleklass eller årskurs 1. Det är inte ovanligt att elever gör flera skolval under sin skolgång. Nyinflyttade elever till kommunen är ett annat exempel då kännedom om lokala förhållanden, och därmed flexibilitet hos mottagande huvudman, får avgörande betydelse. Detta är rimligen också en av anledningarna att rektor enligt skollagen ansvarar för den inre organisationen på den egna skolan.*

Nämnden finner det inte sannolikt att administration av skolvalet på en regional nivå skulle öka möjligheterna att ta hänsyn till lokala förutsättningar eller gynna en mer flexibel hantering. Att lyfta beslut om placering uppåt organisatoriskt främjar inte barnens bästa sett till att finna den lösning som bäst tillgodoser den enskilda elevens behov. Nämnden kan inte heller se hur en regional hantering skulle underlätta den allsidiga sammansättningen av elevgrupper som är ett av utredningens huvuduppdrag.

Beslut om skolplacering för enskild elev är enligt dagens regler möjligt att överklaga när det gäller kommunala huvudmän, däremot inte beslut hos fristående huvudmän. Utredningen föreslår att möjligheten att överklaga beslut om skolplacering tas bort, oavsett huvudman. Nämnden finner det anmärkningsvärt då beslutet utgör myndighetsutövning mot enskild.

De kommuner som idag berörs av problematiken kring segregation kopplat till ett fritt skolval är i huvudsak större kommuner med en betydande andel fristående skolor. För övriga av Sveriges kommuner är skolvalet idag troligen inget bekymmer. Vilka fördelar en regional hantering av skolval skulle innebära för dem är svårt att se. En mer omfattande och tidskrävande administrativ hantering är snarare trolig för både små som stora kommuner.

Detta resonemang och åtföljande slutsats är enligt vår mening fortfarande giltig.

Offentlighetsprincip och meddelarfrihet i verksamheter för och med barn

Förslaget om att offentlighetsprincipen bör gälla även fristående skolor ställer vi oss helt och fullt bakom. Avtalad tystnadsplikt, att som anställd inte ha rätt att avslöja missförhållande i verksamheter som ansvarar för barn, går på tvärs mot värderingen om barnets bästa. I sådana frågor måste meddelarfrihet för att ta tillvara barnets rätt väga tyngre än rätten att skydda en affärsverksamhet oavsett om huvudmannen är offentlig eller fristående.

Integration

I Sverige ska människor som flyr krig och förryck kunna finna en fristad. Statens etableringsansvar är två år. Efter denna tid landar ansvaret för försörjning och bostad för dem som inte blivit självförsörjande på kommunen. Utifrån att det för det stora flertalet nyanlända tar längre tid än två år för att etablera sig på arbetsmarknaden är det rimligt att, så som det beskrivs i betänkandet, statens åtagande för nyanlända flyktingars bosättning, etableringsinsatser och försörjning sträcker sig längre än dagens två år. För ett antal individer blir samhällets försörjningsansvar på livstid.

Integrationsprocessen i Sverige är inte jämställd. Det är önskvärt att det fanns fler verktyg för att förebygga och motarbeta konservativa normer och hedersnormer. Fler timmars samhällsinformation är en del. Men eftersom hedervärderingar har tusenåriga rötter räcker det inte med enbart information. Rimligen finns det familjer och individer som snabbt anammar värderingar om mäns och kvinnor, flickors och pojkars lika värde, rättigheter och möjligheter och skyldigheter. Det finns säkert även de som skulle vilja bryta men av oro för släktens överhuvud som kanske finns i annat land, väljer familjen att fortsätta leva efter konservativa normer. Med stöd och krav från samhället kan individer i denna grupp nå större frihet från hederskultur och – normer. Det är rimligt att anta att det även finns en mindre grupp där värderingen är djupt internaliserad och där individerna är djupt rotade och starka i sin övertygelse.

Det vore önskvärt med någon form av mellantvång inom exempelvis socialtjänsten för att säkra flickors och pojkars frihet gentemot vårdnadshavare och släktingar som begränsar och förhindrar barns och ungas livsval. I Sverige går jämställdhet och ungas rätt att göra egna livsval före religion och tradition. En avslutande reflektion över begreppen hederskultur och hedersnorm är att det vore önskvärt att hitta andra begrepp. Heder är ett gammalt fint svenskt ord vars innebörd bär starkt positiva värderingar.

När lagen om eget boende, EBO, infördes var det en frihetsreform till vilken förhoppningar var knutna om att eget boende skulle snabba på integrationsprocessen. Effekten blev inte den önskade. Det förslag från Mottagandeutredningen, som betänkandet lyfter fram om ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande är intressant ur effektivitetsperspektiv och för att kostnaderna för både kommunerna och den totala kostnaden för samhället skulle minska.

Det är också värdefullt att lagen om samhällsorientering ändras så att även asylsökande från länder där det är rimligt att anta att uppehållstillstånd kommer att beviljas, kan delta. Att tidigt få kunskap om hur det svenska samhället fungerar och om de värderingar som ligger till grund för svensk lagstiftning, ger bättre förutsättningar för jämställd integration. Av betänkandet framgår att "jämställdhetsmedvetenheten i mottagande-, integrations- och etableringsinsatser varit otillräcklig." (s 681). Vi delar helt och fullt kommissionens uppfattning om "att jämställdhet mellan kvinnor och män är en sådan central värdering i det svenska samhället att det för tydlighets skull behöver framgå även i den förordning där syfte och innehåll för samhällsorienteringen regleras". (s 689).

I betänkandet förs fram att "Många nyanlända får barn under första tiden i Sverige, och det är främst mammorna som är föräldralediga. Detta fördröjer deras etableringsprocess." (s 683). Även om det inte framgår hur stor andel "många" utgör så är det angeläget med ytterligare insatser när det gäller information för både män och kvinnor om jämställt föräldraskap och om sexuell och reproduktiv hälsa. Och för kvinnor information om preventiva metoder, att hon kan få hjälp med preventivmedel utan mannens vetskap och att kvinnan äger rätt att själv bestämma om hon vill bära och föda ett barn eller inte. Kommissionen berör inte frågor om HBTQ. Det hade varit värdefullt att även ha haft med detta perspektiv.

För utrikes födda kvinnor som blir föräldrar under den första tiden i Sverige skulle betänkandets förslag om att kombinera SFI på kvällar och helger med föräldraledighet kunna förbättra möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen som skrevs in i etableringsuppdraget mellan åren 2010 och 2017 hade skolbakgrund kortare än nio år, är det än mer angeläget att kunna kombinera föräldraskap med insatser som förbättrar förutsättningarna att ta sig in på svensk arbetsmarknad. Att staten tar större ekonomiskt ansvar för dem med låga kvalifikationer skulle också sänka trösklarna in på arbetsmarknaden. Huruvida ökad statlig subvention skulle innebära att de enkla jobben blev fler eller undanträngningseffekter för andra grupper på arbetsmarknaden behöver belysas närmare.

I betänkandet lyfts anhöriginvandrades situation och deras risk för utsatthet. Rekommendationen innebärande att kommuner ska vara mer aktiv och ta större ansvar för denna så kallade utökade målgruppen är ett sätt att minska gruppens utsatthet.

Vi är också positiva till att se över statens respektive kommunernas ansvarområden med syfte att kostnadsansvar och vinst i görligaste mån hamnar hos samma huvudman. Här avser vi frågor där staten genom arbetsförmedlingen råder över insatser men där uteblivna insatser som gör att individer blir utan försörjning till sist blir kommunens ansvar genom

försörjningsstöd. Vi vill se lagstiftning som innebär en mer flexibel gräns där kommuner kan ta över inte bara utförandet utan även få med finansiering av insatser som syftar till att stärka individers möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Att barn får en god start i livet och klarar skolan samt att fler vuxna tar sig in på arbetsmarknaden så att antalet arbetade timmar ökar, är avgörande för hur Sverige ska klara den generella välfärden framöver.

Helsingborg den 8 april 2021

Maria Winberg Nordström (L)
kommunalråd

Jan Björklund (S)
vice ordförande kommunstyrelsen

Maria Ward (S)
kommunalråd

Marcus Friberg (MP)
kommunalråd