

U2020/02667/S

RUN 288-2020

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

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att uppdra åt en särskild utredare att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten i svensk skola.

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Kvaliteten i verksamheten ska alltid vara så hög att målen kan uppnås oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som bedriver den. Likvärdighet betyder inte likformighet eller lika mycket resurser utan hänsyn ska tas till elevers olika förutsättningar och behov – skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. I grunden handlar skolans likvärdighet om att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte på ett systematiskt sätt ska bero på elevens familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vid vilken skola eleven går.

Internationellt sett är den svenska skolan som helhet relativt likvärdig. Detta är framför allt en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skolsystem relativt högt upp i åldrarna. Sverige är emellertid internationellt sett medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar. Sett ur ett nationellt perspektiv är utvecklingen av den svenska skolans likvärdighet över tid däremot inte positiv. I stället för att bli allt mer likvärdig verkar utvecklingen t.o.m. vara negativ. Familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren och kopplingen mellan elevers förutsättningar och skolans kvalitet är överlag svag. Vilken skola elever går på har betydelse för resultaten.

Utredningen visar hur storstadskommunernas skolor generellt håller högre kvalitet än landsbygdens skolor och att dessa skillnader har tilltagit över tid. Utredningen pekar på en uppenbar risk att dessa skillnader kommer att öka i takt med att de demografiska förändringarna fortskrider. Samtidigt som antalet och andelen barn i Sveriges storstadskommuner ökar har landsbygdskommuner en hög och ökande andel äldre invånare. När nya skolor behöver byggas och lärare och rektorer rekryteras i storstadsområdena kommer många små kommuners utmaning vara att hålla skolor öppna och erbjuda en undervisning av god kvalitet trots att elevunderlaget, och inte sällan skattekraften, sviktar. Likvärdigheten utmanas därmed inte enbart av ett stort antal huvudmän utan också av ökade skillnader i olika delar av landet.

Utredningen visar också att det finns stora skillnader både gällande hur mycket kommunerna avsätter per elev i skolväsendet och när det gäller hur kommunerna fördelar avsatta medel över olika skolformer, skolenheter och elevgrupper. Skillnaderna mellan kommuner kan endast till en begränsad del förklaras av skilda förutsättningar t.ex. vad gäller glesbygd eller elevernas förutsättningar. Utredningen ser i de analyser som genomförts svårförklarade skillnader i ekonomiska resurser till skolan mellan kommuner men också i andra fall en

svårförklarad brist på skillnader i resurser mellan skolor och elevgrupper med olika förutsättningar. Detta påverkar dels möjligheterna att nå likvärdighet i den svenska skolan, dels skolors möjligheter att klara det kompensatoriska uppdraget.

Sammanfattning av förslagen i utredningen

Utredningen pekar ut ett antal övergripande områden som behöver förändras för att öka likvärdigheten:

- Ökat centralt ansvarstagande för skolan.
- Högre närvaro av skolmyndigheterna i hela landet, framför allt Skolverket.
- Kvalitetsuppföljning genom lokala och regionala dialoger mellan huvudmän och Skolverket.
- Gemensamt skolval, d.v.s. alla vårdnadshavare ska göra ett skolval.
- Förändrade urvalskriterier för skolval.
- Förändringar av statsbidragen inom skolan från mer specifika till sektorsbidrag.
- Förändrade ersättningsregler för fristående skolor.

Förutom skarpa förslag om förändrade regleringar och delvis förändrade ansvarsförhållanden tar utredningen ett bredare grepp och resonerar i en bredare diskussion om vad utredningen menar principiellt kan bidra till att stärka likvärdigheten. Utredningen tar alltså ett större grepp om likvärdigheten och skisserar på önskvärda insatser av andra slag än vad utredningens direktiv pekar ut. Sammanfattning av dessa i en senare del av detta remissvar.

Synpunkter

Region Västerbottens synpunkter fokuserar på rollen som regionalt utvecklingsansvarig. Region Västerbotten har en viktig samordnande roll inom länets kommunala skolverksamheter och arbetar övergripande med samordning, utveckling, myndighetskontakter, utbildning etc. tillsammans med länets kommunala skolhuvudmän. Region Västerbotten driver ett stort antal länsövergripande nätverk och samarbeten inom skolområdet. Till detta remissvar har länets kommuner fått möjlighet att inkomma med synpunkter.

Sammanfattningsvis anser Region Västerbotten att de förslag som lyfts fram i utredningen är positiva men samtidigt ytterst otillräckliga för att i någon större utsträckning påverka likvärdigheten i svensk skola. Skolans kvalitet och likvärdighet som i grund och botten handlar om resurser och möjlighet att rekrytera utbildade lärare och personal till skolorna i alla kommuner i Västerbotten påverkas i mycket liten grad av förslagen. Det centrala ansvarstagande för skolan som utredningen menar måste till för att nå högre grad av likvärdighet kommer i mycket liten grad eller inte alls att påverkas av utredningens förslag. I de delar i utredningen som förs fram som överväganden som inte gått vidare till skarpa förslag eller i den längre diskussionsdelen med principiella insatser som skulle kunna stärka likvärdigheten finns många förslag som på allvar skulle kunna innebära skillnader för

likvärdigheten i svensk skola och för skolan i Västerbotten, det är synd att dessa inte anses realistiska att gå vidare med och att de inte bedöms kunna gå vidare och innebära förändrade regleringar. Region Västerbotten ställer sig också frågande till Skolverkets utökade uppdrag och hur detta ska komma alla kommuner och hela landet till gagn.

Vidare tycker Region Västerbotten att det är uppseendeväckande att lärarbristen och dess effekter på likvärdigheten inte ges större utrymme i utredningen.

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

Region Västerbotten ställer sig bakom förslaget som skulle kunna leda till mindre administration och ökad rättvisa mellan huvudmän men det är viktigt att det just leder till minskad administration och ökad tydlighet. Det är viktigt att det inte handlar om ett villkorat bidrag och att det betalas ut på ett sådant sätt att kommunerna kan ta med det i budget- och planeringsarbete. Det är också viktigt med en långsiktighet där kommunerna kan få besked om bidragets storlek i god tid och för flera år framåt.

Region Västerbotten är kritiska till förslaget att sektorsbidraget ska finansieras med att de generella statsbidragen till kommunerna ska minska med motsvarande belopp.

Region Västerbotten gör dock bedömningen att de generella förändringarna av statsbidraget det har liten eller ingen påverkan på likvärdigheten.

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.

Region Västerbotten avstyrker förslaget. Region Västerbotten anser att förslaget inte leder till ökad likvärdighet.

9.2.6 Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare

Utredningens bedömning: Staten bör på sikt ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och eventuellt också andra skolformer liksom fritidshemmet. Detta bör ske genom att ett större statligt sektorsbidrag införs för att finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna samt eventuellt också andra kostnadsposter. Sektorsbidraget bör beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat. Sektorsbidraget ska endast kunna användas till kostnader i skolväsendet.

Region Västerbotten ställer sig bakom förslaget och menar att detta skyndsamt måste göras med utgångspunkt från just likvärdigheten och de olika huvudmännens situation. Syftet med ett större sektorsbidrag måste vara ökad likvärdighet och det är viktigt att bidraget fördelas efter sådana principer. Att bidraget ska vara socioekonomiskt viktat är positivt men andra faktorer, exempelvis huvudmännens förutsättningar, skolstruktur, möjlighet att rekrytera måste också vägas in.

9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

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.

Region Västerbotten ställer sig bakom förslaget. Det är en självklarhet att kommunens ansvar för detta måste påverka ersättningen till fristående huvudmän.

10.5.1 Kontinuerlig uppföljning av nationella mål

Utredningens bedömning: Förskoleklassens och grundskolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp systematiskt och kontinuerligt. Skolverket bör i samråd med övriga skolmyndigheter kontinuerligt genomföra dialoger med skolhuvudmännen om arbetet för att nå de nationella målsättningarna.

Region Västerbotten ställer sig bakom förslaget och välkomnar insatser på området. De granskningar som idag genomförs av Skolinspektionen har begränsad eller ingen stödjande effekt för att förbättra kvalitet, måluppfyllelse och likvärdighet och Skolverkets stöd upplevs ofta av huvudmännen som perifert och övergripande. Det behövs omedelbara insatser i regioner och kommuner för att stödja huvudmännen i deras arbete mot nationella mål.

Förslag som beaktats

Att staten inrättar en statlig "buffertfond" för att svara mot kommunernas skiftande möjligheter att finansiera skolan, t.ex. under lågkonjunktur. Staten har som tidigare nämnts större möjligheter att motverka svängningar då kraven på ekonomisk balans ser annorlunda ut för staten än för kommunerna. Redan i dag förekommer dock statlig kompensation för sådana typer av svängningar i form av extra tillskott genom de generella statsbidragen.

Att sektorsbidraget ska ta hänsyn till skillnader i finansieringsförmåga. Analyserna i utredningen visar att kostnaden för grundskolan både i hemkommunen och i den kommunala skolverksamheten samvarierar med hemkommunens finansieringsförmåga.

Region Västerbotten önskar att dessa förslag åter lyfts upp och beaktas.

Utredningens resonemang kring önskvärda insatser

Förutom de skarpa förslagen för utredningen i ett kapitel en bredare diskussion om vad utredningen menar principiellt kan bidra till att stärka likvärdigheten. Utredningen tar alltså ett större grepp om likvärdigheten och skisserar på önskvärda insatser av andra slag än vad utredningens direktiv pekar ut:

- Förstärka skolans pedagogiska ledarskap.
- Professionsprogram för lärare och rektorer.
- Planera så att de skickligaste lärarna har de svåraste uppdragen.
- Öka attraktiviteten för läraryrket och andra yrken i skolan.
- Utveckla skolans arbete med det kompensatoriska uppdraget.
- Säkra tillgången till studiehandledning.
- Ta fram stödmaterial till lärare som saknar utbildning.
- Stärk elevhälsoarbetet.
- Fokusera extra på skolor med svaga resultat och stora utmaningar.

Region Västerbotten tycker att dessa insatser är ytterst viktiga och det är beklagligt och anmärkningsvärt att utredningen inte når fram till några konkreta förslag inom dessa områden.