

u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över En mer likvärdig skola – minskad skelsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

U2020/02667/S

Sammanfattning

Skolinspektionen yttrar sig härmed över betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skelsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28).

Övergripande kommentar och utgångspunkter

Skolinspektionen delar utredningens problembild och instämmer i att det är angeläget med flera och aktiva insatser för att öka likvärdigheten i svensk skola. Betänkandet ger en grundlig genomgång av skolans likvärdighetsproblem och inriktningen på utredningens förslag har ett viktigt syfte. Skolinspektionen har under flera års granskning lyft skillnader när det gäller huvudmäns och skolors arbete och styrning.

Skolinspektionen ställer sig positiv till vissa förslag, men är tveksam till vissa andra. Myndigheten ser främst behov av att flera förslag får en ytterligare belysning av konsekvenser och att centrala begrepp i den nu föreslagna lagstiftningen preciseras. Detta för att roller och ansvar ska fungera i praktiken. Vidare är det viktigt för att Skolinspektionens tillsyn ska kunna fungera rättssäkert.

Skolinspektionens utgångspunkter i remissyttrandet är framför allt följande:

- Granskningsperspektivet: möjligheterna att granska på ett effektivt sätt utifrån de föreslagna författningsändringarna.

- Ansvarsperspektivet: möjligheterna till ansvarsutkrävande utifrån hur förslagen påverkar ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman.
- Myndighetens erfarenheter av skolors och huvudmäns likvärdighetsarbete.

Skolinspektionens synpunkter

Skolinspektionen *tillstyrker/ser positivt på* följande förslag:

4.6.2. Tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet behöver förbättras. Skolinspektionen anser att det är mycket angeläget att frågan om tillgången till skolstatistik får en långsiktig lösning.

5.7.5. Skolbyte ska ske vid terminsstart som huvudregel. Genom att tydligare reglera skolbyten blir skolvalet mer förutsägbart för sökande, skolor och huvudmän.

9.2.2. Flera riktade statsbidrag slås samman till ett sektorsbidrag.

Skolinspektionens erfarenheter indikerar att riktade statsbidrag kan missgynna vissa huvudmän.

Skolinspektionen *ställer sig tveksam till* följande förslag:

5.7.1. En skolplacering ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.

Skolinspektionen menar att "ska"-kravet i den föreslagna bestämmelsen inte harmonierar med skollagens bestämmelse om att hemkommunen har en fortsatt skyldighet att ordna skolplats åt elever som inte inkommer med en ansökan. Den föreslagna regleringen blir därför motstridig.

Skolinspektionen *ser behov av ytterligare belysning och/eller utveckling* av följande förslag för att kunna ta ställning:

3.12.1. Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet, bland annat genom att Skolverket etableras regionalt. Skolinspektionen har inte synpunkter på Skolverkets organisation, men efterlyser klarhet när det gäller relationen till tillsyn. Myndigheten ser vidare behov av förtydligande när det gäller att Skolverket ska bedöma behovet av nya skolenheter.

4.6.1. Huvudmän och rektorer ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning. Skolinspektionen menar att det är av största vikt att skolan är en social och kulturell mötesplats. Skolinspektionen delar dock inte utredningens bedömning om att begreppet "allsidig social sammansättning" inte behöver definieras närmare. Skolinspektionen menar att de föreslagna bestämmelserna ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar. Utan vägledning ser myndigheten svårigheter med att följa upp bestämmelserna i tillsyn.

5.7.2- 5.7.3. Ett gemensamt skolvalssystem som staten ansvarar för.

Skolinspektionen instämmer i att önskemål om skola och beslut bör ske efter mer tydliga och gemensamma principer. Utredningens förslag är dock att

hanteringen ska ligga på statlig nivå. Skolinspektionen tar inte ställning i sak kring en riktning mot fler statliga uppgifter. Myndigheten menar dock att förslaget innehåller oklarheter och att det är angeläget att ytterligare belysa konsekvenser. En anledning till att Skolinspektionen lyfter detta är att tydlighet i ansvar och roller är centrala för att också kräva ansvar inom tillsyn – vilket ligger i myndighetens uppgift. Detta är viktigt i ett granskningsperspektiv med verktyg som till exempel förelägganden och viten. Ett blandat ansvar får inte leda till mindre förståelse på lokal nivå för huvudmäns grundläggande ansvar.

6.5.1–6.5.2 Ändrade principer för placering/mottagande och urvalsgrunder för skolor med kommunal respektive enskild huvudman. Skolinspektionen ser positivt på mer tydliga och gemensamma urvalsprinciper. Myndigheten har inte heller något att erinra kring att kötid inte föreslås som tillåten urvalsgrund i bestämmelsen för enskilda huvudmän. Detta kan ge fler elever möjligheter att söka sig till vissa skolor. Myndigheten ser dock att andra delar av förslagen kring urvalsgrunder behöver belysas ytterligare och att vissa begrepp även här bör preciseras.

I kommentarerna till respektive förslag nedan utvecklas resonemangen bakom Skolinspektionens ställningstaganden. Myndigheten ger därutöver några mer specifika medskick inför det fortsatta beredningsarbetet. Skolinspektionen yttrar sig endast över förslag där myndigheten har synpunkter.

Övrigt

Skolinspektionen vill betona att skollagen ställer krav på att alla skolor ska vara likvärdiga. Det är därför av stor vikt att insatser för minskad skolsegregation har som mål att stärka alla skolor – inte minst skolor med stora utmaningar som i dag kan vara mindre populära bland både elever och skolans olika professioner. Skolinspektionen kommenterar några aspekter på dessa frågor i yttrandet.

Utvecklade kommentarer till förslagen

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

Skolinspektionen ser *behov av ytterligare belysning* av två aspekter i förhållande till utredningens bedömning; (1) inspektion samt (2) tillståndsprövning.

Skolinspektionen vill understryka att det är ytterst angeläget att en eventuellt förändrad myndighetsstruktur inom skolans område bygger på en samlad analys av hur skolmyndigheterna, tillsammans och utifrån sina olika roller, kan bidra till en likvärdig skola av hög kvalitet.

Förhållandet till inspektion behöver belysas ytterligare

Utredningen framhåller att de uppgifter som Skolverket bör ansvara för skiljer sig från den tillsyn och kvalitetsgranskning som Skolinspektionen arbetar med. Enligt utredningen är det väsentligt att den nationella granskning som genomförs av Skolinspektionen fortsatt upprätthålls och att den sker skilt från statens arbete med stöd för utveckling (s. 158 och 630). Skolinspektionen instämmer i att denna åtskillnad är en central utgångspunkt för möjligheterna till ett tydligt ansvarsutkrävande i de fall skolor bedöms ha svagheter i sina arbetsätt eller brister i förhållande till skolans författningar.

Samtidigt är det inte helt tydligt hur utredningen tänker att rollfördelningen mellan Skolverkets stödjande uppdrag och Skolinspektionens granskande uppdrag i praktiken ska se ut. Flera utredningar och myndighetsuppdrag berör nu myndigheternas uppgifter och organisation.¹ Mot denna bakgrund vill Skolinspektionen framhålla vikten av att grundligt belysa hur förhållandet mellan stödjande insatser och inspektion är tänkt att se ut. Det är också viktigt att tydliggöra roller i ett helhetsperspektiv.

Skolinspektionen menar att en central utgångspunkt för möjligheterna till ansvarsutkrävande i skolsystemet är att det finns en tydlig skiljelinje mellan statens ansvar för skolan och huvudmännens ansvar. Skollagen och tillhörande författningar gör gällande att huvudmannen bär ansvaret för ett klara sitt uppdrag. Detta är också centralt utifrån ett granskningsperspektiv. Därmed är det väsentligt att en bedömning om att staten bör ta ett större ansvar även förhåller sig till vad detta skulle betyda för huvudmännens ansvar. Det bör finnas en tydlighet också om vad som faller bort. Skolinspektionen anser att denna aspekt inte utvecklas

¹ Se även Skolinspektionens remissyttrande över SOU 2020:33, Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

närmare i betänkandet. I och med det uppstår också vissa frågor om några av de uppgifter som utredningen bedömer att Skolverket bör ansvara för i sin regionala organisation.

En uppgift som är central att problematisera i förhållande till inspektion är den dialog som staten ska föra med huvudmännen. Skolinspektionen hänvisar här till de synpunkter som myndigheten lämnar under 10.5.1. En större uppgift är också de delar som finns inom förslaget om ett nationellt skolvalssystem som staten ska ansvara för. Skolinspektionens synpunkter på detta utvecklas under 5.7.2–5.7.3.

Oklarheter kring förhållandet till tillståndsprovning

Skolinspektionen vill även kommentera utredningens bedömning om att Skolverket ska bedöma behovet av att nya skolenheter etableras i en region. Enligt utredningen bör Skolverket ha i uppgift att lämna ett sådant utlåtande till Skolinspektionens handläggning av ärenden om godkännande av enskild som huvudman (s. 160).

Skolinspektionen menar att det är viktigt att närmare precisera vilken rättslig status ett sådant utlåtande kommer att ha. Vidare behöver utredningens bedömning förhålla sig till lydelsen i skollagens 2 kap 5 § om påtagliga negativa följder. Den nuvarande bestämmelsen för grundskolan är avgränsad till negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

En övergripande synpunkt är att det blir viktigt att närmare tydliggöra vilka beslut som ska fattas på regional nivå respektive på central nivå i den nya statliga myndighetsorganisationen.

Vidare ger utredningen exempel på ett antal uppgifter som Skolverkets regionala utlåtande ska innehålla som Skolinspektionen inte beaktar i sin nuvarande tillståndsprovning – exempelvis tillgång till pedagogiska alternativ, skolsegregation och skolors kvalitet. Om sådana uppgifter ska ligga till grund för provning av tillstånd behöver detta utredas noggrant och olika konsekvenser belysas.

Avsnitt 4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Skolinspektionen anser att förslaget *behöver belysas ytterligare och förtydligas*. Skolinspektionen har synpunkter på förslagens utformning då de föreslagna bestämmelserna ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar. Skolinspektionen ser också svårigheter med att följa upp bestämmelserna i tillsyn.

Bra ansats – men otydligheter kvarstår i förslaget

Förslagen om att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever har ett viktigt och positivt syfte att minska skolegregationen. Skolan är en viktig mötesplats och Skolinspektionens granskningar visar att vissa huvudmän och skolor arbetar otillräckligt med att motverka skillnader mellan elever. Det är således mycket angeläget att åtgärder vidtas inom detta område.

I samband med Skolkommissons förslag om allsidig social sammansättning remitterades restes dock ett antal frågor och farhågor. Frågorna gällde bland annat hur centrala begrepp i bestämmelsen ska definieras och hur förslagen ska tillämpas.² Skolinspektionen noterar att utredningen förhåller sig till tidigare framhållna synpunkter och att det nya förslaget delvis har utvecklats i förhållande till Skolkommissons förslag. Skolinspektionen menar dock att det fortfarande kvarstår vissa otydligheter i förslaget.

Utredningen menar, i enlighet med tidigare förslagsställare, att det inte vore meningsfullt att i lag definiera begreppet "allsidig social sammansättning" eller att ange vilka omständigheter som ska råda för att målsättningen ska anses vara uppnådd. Utgångspunkten bör, menar utredningen, vara den verklighet och de demografiska förutsättningar som gäller i varje kommun. Det som är angeläget är att huvudmannen kan visa att ett systematiskt och framåtsyftande arbete pågår för att nå en allsidig social elevsammansättning (s. 212 f).

Skolinspektionen förstår att omständigheterna varierar mellan kommuner och detta påverkar hur bestämmelsen tillämpas. Skolinspektionen menar dock att det är nödvändigt att ge tydligare exempel på omständigheter som talar för att det på en skolenhet råder en allsidig sammansättning eller omständigheter som talar för att det inte förhåller sig så. Utan sådana exempel riskerar bestämmelsen att bli otydlig vad gäller huvudmäns och rektorers ansvar.

Svårigheter att följa upp bestämmelserna i tillsyn

Bestämmelsernas utformning påverkar också förutsättningarna för en rättssäker och effektiv tillsyn. Utredningen framhåller att huvudmannens arbete för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter regelbundet bör följas upp av Skolinspektionen i den regelbundna tillsynen (s. 215, sista stycket innan 4.6.2). Skolinspektionen anser att detta förutsätter en tydligare definition av begreppet "allsidig social sammansättning" samt vad som ligger i "att aktivt verka för". Det kan bli svårt för Skolinspektionen att bedriva en effektiv tillsyn om det inte är tydligare definierat i förarbetena och i lagförslaget vad som menas med allsidig social sammansättning och hur det systematiska arbetet kring detta ska bedrivas.

² Se Skolinspektionens yttrande över betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). Diarienummer U2017/01967/S.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang ta upp den dom som Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade den 28 maj 2020 (HFD 2020 ref. 28). Där framgår det att Skolinspektionen har begränsade möjligheter att använda vitesinstrumentet. Enligt HFD är skollagen i vissa delar alltför oprecis för att ligga till grund för att ett föreläggande ska kunna förenas med vite. Skolinspektionen har inlett ett arbete för att analysera domens konsekvenser och vill påtala att det finns risker för att tillsynen kan bli mindre effektiv när man inför bestämmelser med låg grad av precision i skolförfattningarna.

Bestämmelsen utgör en grund för andra förslag i utredningen

Innebörden av allsidig social sammansättning har också betydelse för tillämpningen av utredningens förslag om principer för placering/mottagande och urvalsgrunder (6.5.1 och 6.5.2). Utredningen menar att den föreslagna möjligheten att använda bland annat urvalsprincipen kvot ger huvudmännen ett verktyg för att aktivt verka för allsidig social sammansättning. Utan en tydlig definition av begreppet allsidig social sammansättning kan det dock bli svårt att bedöma vilka kvoter som de facto verkar i bestämmelsens inriktning. Detta är av betydelse för såväl Skolverkets godkännande av urvalsgrunder som för Skolinspektionens tillsyn utifrån bestämmelserna.

Utifrån både ett gransknings- och ett ansvarsperspektiv kan det också bli komplicerat att ansvaret för att godkänna huvudmännens verktyg för att verka i bestämmelsen inriktning föreslås ligga på statlig nivå. Skolinspektionen utvecklar sina synpunkter på detta nedan under förslagen 5.7.2- 5.7.3 samt 6.5.1.

Även elevers kunskapsresultat är relevanta

Avslutningsvis vill Skolinspektionen framhålla att även skillnader mellan elevers och klassers kunskapsresultat utgör viktiga perspektiv i diskussionen om en mer likvärdig skola och blandad elevsammansättning. Skolinspektionens rapport om resultatskillnader inom skolor visar att rektorerna i de granskade skolorna ofta tog hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund vid sammansättningen av klasser.³ Även i det åtgärdande arbetet beaktades ofta sociala aspekter. Däremot kunde Skolinspektionen konstatera att kunskapsresultaten ofta helt bortsågs ifrån i arbetet, både vid sammansättning av grupper och i insatser till klasserna. Skolinspektionen menar att det är av största vikt att skolan är en social och kulturell mötesplats, men att elevers faktiska kunskapsresultat också är viktiga att väga in vid till exempel sammansättning av klasser eller planering av nya skolor.

³ Skolinspektionen (2020). *Resultatskillnader inom skolor – rektorers arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever.*

Avsnitt 4.6.2 Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet

Skolinspektionen *tillstyrker* utredningens bedömning om att det är ytterst väsentligt att uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat finns tillgängliga. Domen i Kammarrätten (2019-12-16) får betydande konsekvenser för både skolsystemet i stort och för Skolinspektionens möjligheter att utföra sitt uppdrag. Skolinspektionen välkomnar att regeringen har tagit initiativ för att tillfälligt lösa den uppkomna situationen. Det är dock mycket angeläget att frågan om tillgången till skolstatistik får en långsiktig lösning.

Avsnitt 5.7.1 Ansökan om skolplacering

Skolinspektionen *ställer sig tveksam till* förslaget. Vårdnadshavarens rätt att lämna önskemål om skola är en viktig princip i det svenska skolsystemet. Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt om att det är angeläget att utnyttjandet av denna möjlighet inte styrs av elevers bakgrund och socioekonomiska förutsättningar. Skolinspektionen menar dock att den föreslagna bestämmelsen inte fullt ut harmonierar med andra bestämmelser i skollagen.

Skolinspektionen vill påpeka att alla elever alltid har rätt till en skolplats. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget anser Skolinspektionen att lydelsen "ska" bör ändras i författningstexten. Detta eftersom ett "ska"-krav inte är överensstämmande med att hemkommunen har en fortsatt skyldighet att ordna skolplats åt elever som inte inkommer med en ansökan.

Om "ska"-kravet tas bort bör det dock diskuteras om det är lämpligt att placera den föreslagna bestämmelsen i skollagen. Den lydelse som i så fall återstår i skollagens 9 kap. 11 a § handlar om var ansökan ska lämnas. Skolinspektionen menar att den typen av bestämmelser kan vara mer lämpliga att reglera i förordning.

Skolinspektionen vill också framhålla att skollagen ställer krav på att alla skolor ska vara likvärdiga. En ökad betoning av skolvalets betydelse får inte signalera att det skulle vara godtagbart med ett skolsystem där en elev kan göra ett "bättre" eller "sämre" val utifrån kvalitetskillnader mellan skolor. Även den vårdnadshavare som inte gör ett aktivt val ska kunna känna sig trygg med att den skola där eleven får en plats har god kvalitet.

Under 5.7.2–5.7.3 nedan kommenterar Skolinspektionen även utredningens förslag om att staten ska informera elever och vårdnadshavare om skolors kvalitet, vilket utredningen ser som en förutsättning för förslaget i denna del. Ska staten verifiera att mer kvalitet finns på vissa skolor? Med vilka mått? Skolinspektionen förstår utredningens utgångspunkt om att ett mer likvärdigt skolval förutsätter ett breddat deltagande. Dock menar vi att förslagets konsekvenser behöver belysas ytterligare

i förhållande till strävan att minska skolsegregationen. En viktig fråga att uppmärksamma är hur skolor med stora utmaningar och till exempel svårigheter att attrahera behöriga lärare kommer att påverkas av förslagen.

Avsnitt 5.7.2 Ett gemensamt skolvalssystem

Avsnitt 5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet

Skolinspektionen *ser behov av ytterligare belysning* för att kunna ta ställning till förslagen. Utredningen har enligt sina direktiv haft i uppgift att utreda ett gemensamt system för antagning. Utredningen har valt att föreslå ett antagningssystem som i sin helhet hanteras av staten. Detta innebär att betydande ansvar för operativa uppgifter kopplat till skolvalssystemet överförs från huvudman till statlig nivå. Skolinspektionen instämmer i att önskemål om skola och beslut bör ske efter mer tydliga och gemensamma principer. Skolinspektionen har inte heller några principiella synpunkter på om balansen mellan stat och huvudmän behöver ändras. Men när vissa uppgifter blir statliga är det viktigt att det är tydligt vad som kvarstår lokalt. Skolinspektionen bedömer att utredningens förslag i dess nuvarande utformning innehåller oklarheter och att det är svårt att i nuläget bedöma konsekvenserna av förslaget.⁴

Ska skolvalssystemet stå under Skolinspektionens tillsynsansvar?

Skolinspektionen saknar utvecklade problematiseringar och resonemang om hur det nya skolvalssystemet är tänkt att kunna granskas. I skollagens 26 kapitel 3 § fastslås att Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet. Skolinspektionen menar att tillämpningar av skolvalssystem ligger inom ramen för detta uppdrag. Skolinspektionen noterar dock att utredningen inte förhåller sig till denna bestämmelse, vilket skapar oklarhet kring inspektionsuppdraget i förslaget.

Skolinspektionen ställer sig frågande till om utredningen menar att en statlig skolmyndighet ska granska hur en annan statlig skolmyndighet arbetar? Ska den statliga myndigheten som ansvarar för skolvalssystemet till exempel kunna bli vitesförelagd om brister påtalas i arbetet? Skolinspektionen menar att en sådan ordning skulle vara ett avsteg från nuvarande rollfördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen och att det i så fall behövs ytterligare belysning av förslagets konsekvenser.

Om utredningen å andra sidan menar att denna del av skolväsendet inte längre ska stå under Skolinspektionens tillsynsansvar uppstår andra risker. En sådan

⁴ Skolinspektionen vill här även hänvisa till de övergripande synpunkter på statens utökade ansvar som utvecklas under 3.12.1.

utveckling skulle försämra insynen i systemet och möjligheterna till ansvar-utkrävande vid brister i arbetet. Detta bör även vägas mot utredningens förslag (5.7.6) om att en skolplacering av en elev inte längre ska kunna överklagas.

Sammantaget menar Skolinspektionen att granskningsaspekten bör tydliggöras i förslaget och att konsekvenserna av olika vägval vad gäller denna aspekt behöver analyseras närmare.

Otydligheter när staten ges en operativ roll

Skolinspektionen anser att det också finns frågor som har att göra med vilken typ av uppgifter som utredningen menar ska ligga på statlig nivå. De uppgifter som enligt förslaget ska tilldelas Skolverket är i hög grad operativa, vilket är en skillnad mot den roll som myndigheten har i dag. Skolinspektionen tar inte ställning principiellt för eller emot riktningen att staten ska ha fler uppgifter och ansvar för operativa frågor som i dag ligger hos huvudmännen. Skolinspektionen vill framhålla vikten av att noga utreda konsekvenserna av detta, särskilt i förhållande till huvudmännens ansvar. Riskerna för sammanblandning av roller bör belysas ytterligare.

Ett område inom vilket Skolinspektionen ser risker för otydliga ansvarsförhållanden handlar om hur huvudmännen ska verka för en allsidig social sammansättning. Utredningens resonemang bygger på att de urvalsprinciper som föreslås under 6.5.1 och 6.5.2 utgör centrala operativa verktyg för att huvudmännen ska kunna verka i bestämmelsens inriktning. Enligt utredningens förslag är det dock staten som ska granska och godkänna de urvalsprinciper som huvudmännen väljer att använda sig av. Huvudmannens operativa möjligheter blir därmed i hög grad beroende av statliga beslut, något som kan skapa otydlighet i systemet och som behöver belysas ytterligare. Detta kan även få konsekvenser för Skolinspektionens möjligheter att granska huvudmännens arbete utifrån bestämmelsen (se 4.6.1).

Risker med att rangordna skolor

Skolinspektionen vill kommentera utredningens resonemang (s. 281-284) om vilken information om skolor som bör finnas tillgängliga i skolvalssystemet. Enligt Skolinspektionen är det viktigt att staten kan stå för statistik och allmän information om skolsystemet. Det är dock både komplext och riskfyllt att, som utredningen förordar, konstruera kvalitetsmått på skolenhetsnivå som staten ska ansvara för och ge information utifrån.

Utredningen skriver att Skolinspektionens granskningar kan ligga till grund för kvalitetsinformation i skolvalet. Utredningen påpekar att detta dock kräver att resultaten från inspektionerna redovisas på ett annat sätt än i dag. Skolinspektionen vill i detta sammanhang understryka att myndighetens granskning sker utifrån ett riskurval, vilket medför att det inte är möjligt för myndigheten att uttala sig om kvaliteten i landets samtliga skolor. Om detta ska ändras krävs ett

annat uppdrag och betydligt mer resurser till myndigheten. Skolinspektionen vill också framhålla att syftet med myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning är att påverka skolors kvalitet. Myndighetens beslut och rapporter beskriver inte statistiska tillstånd utan avser att leda till att förbättringsarbete påbörjas om brister och utvecklingsområden identifieras. En absolut majoritet av skolorna rättar också brister som Skolinspektionen pekar på och det sker således ständigt förbättringar.

Vidare vill Skolinspektionen framhålla att jämförelser mellan skolors kvalitet bör göras med försiktighet. Till exempel kan det inte uteslutas att upprättandet av statliga register där skolor ges ett visst värde kan bidra till att befästa skolegregationen snarare än att bryta den. Skolinspektionen saknar en diskussion om vad som händer med skolor med stora utmaningar i ett sådant system som föreslås, exempelvis skolor som har svaga kunskapsresultat.

Övriga medskick gällande skolvalssystemets utformning

Utöver de mer principiella invändningarna ovan vill Skolinspektionen framhålla att sameskolans integrering i systemet behöver belysas ytterligare. Enligt nuvarande förslag ska ansökan till sameskolan ske i det nationella skolvalssystemet, men beslut om vilka elever som ska mottas där ska fortsatt ske av Sameskolstyrelsen. Skolinspektionen ser en risk för att systemet kan bli otydligt för elever och vårdnadshavare i denna del.

Vidare menar Skolinspektionen att det nationella skolvalssystemet troligen kommer att ställa stora krav på systemets funktionella kapacitet. Skolvalssystemet kommer att hantera urvalsgrunder för 290 kommuner samt närmare 600 enskilda huvudmän inom grundskolan. Dessa urvalsgrunder kommer i fler fall att skilja sig åt mellan varandra. Utifrån elevers, vårdnadshavares, skolors och huvudmäns perspektiv är det angeläget att det system som byggs upp har goda förutsättningar att fungera i praktiken.

Avsnitt 5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

Skolinspektionen hänvisar till de övergripande synpunkter på ett statligt skolvalssystem som myndigheten lämnar under 5.7.2–5.7.3.

Avsnitt 5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Skolinspektionen *tillstyrker* förslaget. Skolinspektionen menar att en grundläggande förutsättning för skolvalet är att alla potentiella sökande kan ansöka på lika villkor. Om en elev får byta skola under en termin utan att särskilda skäl föreligger finns det risk för att det inte finns platser kvar när det är dags för att lämna önskemål om

skola, vilket urholkar skolvalsprocessen. Genom att tydligare reglera att skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel blir skolvalet mer förutsägbart för sökande, skolor och huvudmän.

Vidare noterar Skolinspektionen att utredningens förslag går i linje med ett beslut som Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) tog den 23 maj 2018 (dnr 2018:175). I beslutet uttalade sig ÖKN om ett fall där det inte funnits någon bestämd period för skolvalet när det har varit möjligt att önska plats på den aktuella skolan (skolvalsperiod) utan platserna har tillsatts löpande. Enligt ÖKN innebar detta att förfarandet inte har varit förutsebart för de sökande. De sökande hade inte fått möjlighet att ansöka om platserna på lika villkor eftersom möjligheten att erbjudas plats hade styrts av tidpunkten för ansökan och utredningens färdigställande i förhållande till övriga sökande.

Avsnitt 5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut

Skolinspektionen vill framhålla att förslaget om att ett placeringsbeslut av en elev vid en skolenhet inte får överklagas förutsätter att skolvalssystemet fungerar väl i praktiken. Beslut om urvalsgrunder ska enligt utredningen kunna överklagas av huvudmannen, men vad händer om det uppstår fel i systemet som gör att eleven inte placeras rätt i förhållande till urvalsgrunderna? Skolinspektionen menar att det saknas resonemang om hur den typen av fel ska kunna hanteras i systemet, så att elevers rättssäkerhet garanteras.

Skolinspektionen vill här även hänvisa till myndighetens synpunkter under 5.7.2–5.7.3 om att granskningsaspekten bör tydliggöras i förslagen som rör ett gemensamt skolvalssystem.

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

Skolinspektionen *ser behov av ytterligare belysning och utveckling* av förslaget i förhållandet till den avsedda helheten för att kunna ta ställning. Skolinspektionen hänvisar till de övergripande synpunkter på ett statligt skolvalssystem som myndigheten lämnar under 5.7.2–5.7.3. Skolinspektionen ser positivt på mer tydliga och gemensamma urvalsprinciper, men menar att förslagets konsekvenser behöver belysas ytterligare och att vissa begrepp bör preciseras.

Som Skolinspektionen tagit upp tidigare (se 4.6.1) så anser myndigheten även att innebörden av vad som i förslaget avses med en allsidig social sammansättning är oklar. Detta förhållande medför, när det gäller förslaget i denna del, svårigheter för en kommunal huvudman att vid sin bedömning avgöra om och när till exempel

kvot och lika möjligheter bör användas. Det innebär också svårigheter för Skolinspektionen att vid granskning bedöma om en huvudman som använt dessa urvalsgrunder kan anses ha följt bestämmelsen om allsidig social sammansättning.

Vidare ser Skolinspektionen en viss problematik kring att använda urvalsgrunden kvot utan att den strider mot någon av diskrimineringsgrunderna. Utredningen framhåller att det kan vara problematiskt att koppla en kvot till elevens migrationsbakgrund i två hänseenden: dels att den inte fångar in det syfte om allsidig sammansättning som utredningen föreslår (eftersom det rör sig om en heterogen grupp), dels att en sådan kvot också riskerar att verka i strid med diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen (s. 365 nästan högs upp). Skolinspektionen menar att den påtalade problematik som finns kring urvalsgrunden bör belysas ytterligare.

Skolinspektionen anser också att det bör finnas en allmän definition av syskonförtur, så att denna urvalsgrund blir likvärdig för alla elever i landet. Utredningen framhåller att många kommuner som använder sig av syskonförtur vid placering i kommunala skolor definierar syskon som ”barn som bor i samma hushåll” (s. 363, första stycket). Utredningen finner inte anledning att reglera vad som avses med syskon i detta avseende utan anser att begreppet syskon bör vara en fråga för de kommunala huvudmännen att avgöra. Skolinspektionen delar inte denna bedömning utan ser en risk för att urvalsgrunden kan komma att tillämpas på olika sätt, vilket kan missgynna vissa elever i förhållande till andra. Skolinspektionen instämmer i att huvudmannen i vissa fall bör ha ett visst utrymme att bestämma hur en urvalsgrund ska utformas – till exempel vid geografiskt baserat urval och kvot. I dessa fall kan en variation motiveras utifrån att förhållandena ser olika ut mellan olika kommuner. Skolinspektionen menar dock att det inte finns några skillnader mellan kommuner som motiverar att begreppet syskon och urvalsgrunden syskonförtur tillåts variera.

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

Skolinspektionen hänvisar till myndighetens synpunkter under 6.5.1. Därutöver vill Skolinspektionen framhålla att myndigheten inte har något att erinra vad gäller att urvalsgrunden kötid inte ingår bland tillåtna urvalsgrunder i den nya bestämmelsen. Detta kan ge fler elever möjligheter att söka sig till vissa skolor. Skolinspektionen menar att en förutsättning för skolvalet bör vara att alla potentiella sökande kan ansöka på lika villkor. Genom att urvalsgrunden kötid tas

bort blir skolvalet till skolor med enskild huvudman mer likvärdigt för vårdnadshavare och elever.⁵

Myndigheten noterar att även detta ställningstagande ligger i linje med det beslut som Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) tog den 23 maj 2018 (dnr 2018:175). Se Skolinspektionen synpunkter under 5.7.5.

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

Skolinspektionen tar inte ställning till förslaget om att staten ska skjuta till ytterligare resurser till skolan, men *ser positivt på* att flera av de riktade statsbidragen slås samman till ett sektorsbidrag.

Skolinspektionens erfarenheter indikerar att mindre huvudmän kan ha sämre förutsättningar att hålla sig uppdaterade vad gäller regelverken och information kring deltagande i statsbidragssatsningar.⁶ Utifrån ett likvärdighetsperspektiv kan det därför vara positivt att de riktade statsbidragen slås samman.

Skolinspektionen vill dock framhålla vikten av att de ekonomiska resurser som fördelas ut till huvudmännen följs upp noggrant av staten.

Avsnitt 10.5.1 Kontinuerlig uppföljning av nationella mål

Enligt utredningens bedömning bör Skolverket i samråd med övriga skolmyndigheter kontinuerligt genomföra dialoger med skolhuvudmännen om arbetet för att nå de nationella målsättningarna. Skolinspektionen vill här hänvisa till redovisningen av uppdraget om kvalitet och likvärdighet (U2020/00734/S). Skolmyndigheterna lyfter där fram ett flertal synpunkter på kopplingen mellan dialog och tillsyn i en framtida statlig dialog med huvudmännen. Myndigheterna menar att staten kan använda dialogen för att identifiera behov av utvecklingsstöd. Vidare bör det finnas en samordning och ett erfarenhetsutbyte mellan de myndigheter som genomför tillsyn respektive dialog. Tillsyn bör dock genomföras oberoende av den framtida dialogen, vilket får betydelse för dialogens upplägg,

⁵ Skolinspektionen godkänner i dag kötid som tillåten urvalsgrund för enskilda huvudmän. Detta har sin grund i att kötid tas upp i prop. 2009/10:165 (s. 744) som ett exempel på urvalsgrunder som anses vara förenliga med öppenhetskravet.

⁶ Se exempelvis Skolinspektionen (2015). *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola*.

genomförande och rättsliga status. Skolmyndigheterna framhåller bland annat följande:

- I dialogen bör det inte fattas några beslut som kan uppfattas som krav på huvudmännen. Annars finns det en risk att huvudmännen kan uppfatta att dialogen kolliderar med tillsyn eller blir oklar. Detta talar för att innehållet i dialogen inte bör ges en juridiskt bindande status för huvudmännen.
- Dialogen bör inte omfatta operativa stödinsatser. Dialogen riskerar annars att bidra till otydlighet utifrån rådande ansvarsfördelning mellan staten och huvudmännen samt utifrån ett granskningsperspektiv.
- Det är heller inte lämpligt att dialog och tillsyn pågår samtidigt. I tillsynen behöver det framgå om huvudmannen självständigt har kapacitet att leva upp till skollagstiftningens krav.⁷

Skolinspektionen menar att dessa synpunkter är viktiga medskick även i förhållande till föreliggande utredning och att dessa bör beaktas i en fortsatt belysning av utredningens bedömning i förhållande till inspektion.

I ärendets slutliga handläggning har biträdande generaldirektör Tommy Lagergren samt juristen Helena Boson deltagit.

Beslutsfattare

Helén Ängmo

Generaldirektör

Föredragande

Johan Rydstedt

Utredare

⁷ Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet. Dnr. U2020/00734/S