



SVERIGES
SKOLLEDARFÖRBUND

u.remissvar@regeringskansliet.se

U2020/02667/S

Stockholm 2020-11-23

Remissvar En mer likvärdig skola – minskad skol-segregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

Inledning

Uppdraget till utredaren har varit att stärka likvärdigheten och förbättra resultaten i skolan. Slutsatsen som utredaren drar är att utvecklingen med nödvändighet kräver en förskjutning mot statens centrala intressen jämfört med hur det är idag.

Enligt utredaren saknar många huvudmän kapacitet att bära det omfattande ansvar det innebär att ansvara för skola, och att inte tillräcklig förbättring sker trots en omfattande tillsynsverksamhet. OECD har i andra sammanhang lyft fram att det kan vara så att skolförfattningarnas mål är för högt ställda och att resultatet blir att skolhuvudmän ser dem som visioner snarare än tydliga resultatmål.

Sveriges Skolledarförbunds generella bedömning är att utredningen har gjort ett mycket ambitiöst och kvalitetsmässigt starkt arbete. Den problematik som utredaren haft i uppgift att bemöta åskådliggörs på ett tydligt sätt genom referenser till statistik och forskningsresultat. Det är angelägna frågor att hitta lösningar på. Den nuvarande utvecklingen kan inte tillåtas fortsätta.

Sveriges Skolledarförbund är samtidigt kritiska till att utredaren inte gått ”hela vägen” och föreslagit ett statligt ansvar för finansieringen av de processer och funktioner i grundskolan som styrs genom statliga regleringar och mål i styrdokument. I dagens system finns en tydlig konflikt mellan måldokumentens utgångspunkt att elevens behov ska styra resurstilldelning, insatser och organisation, och den kommunala verkligheten där det tvärt om är ekonomin som sätter ramarna för vilken utbildning eleverna erbjuds. Ramar som inte sällan upplevs som allt för trånga för att alla behov ska få plats.

Förbundet saknar också en fördjupad diskussion kring OECDs framställan om att målen i svenska skolförfattningar kan vara väl så högt ställda. I alla fall i förhållande till de resurser som finns tillgängliga för en skolas rektor i form av exempelvis lärar- och annan professionskompetens, resurser att finansiera

undervisning, särskilt stöd och elevhälsoarbete med, samt tid för undervisning utifrån begränsningar i terminsindelningar och kollektivavtal.

Ett växande antal medlemmar vittnar om ökande svårigheter för rektor att leva upp till kraven på att ge alla elever goda möjligheter att nå målen. Detta har lett fram till att Sveriges Skolledarförbund anser att en förändring av den ekonomiska styrmodellen är nödvändig. Det blir ohållbart när den part som beslutar om mål och ambitioner inte samtidigt kan tillse att befogenheter och resurser följer med längre ut i styrkedjan och att tillräckliga resurser finns tillgängliga för att målen ska kunna uppnås.

Dessa invändningar gäller generellt för hela betänkandet men förbundet väljer att endast lyfta dem här inledningsvis och att inte upprepa dem i anslutning till varje enskilt förslag.

Avsnitt 3. Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan.

Utredaren gör bedömningen att staten bör ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska vara likvärdig och kompensatorisk. Skolverket bör därför etablera en regional närvaro för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region och fungera rådgivande och stödjande.

Med beaktande av de grundläggande bristerna som förbundet lyfte fram inledningsvis, ser Sveriges Skolledarförbund ändå positivt på de ställningstaganden som utredaren gör kring behovet av att staten tar ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska vara likvärdig och kompensatorisk.

Redan Skolkommissionen slog fast att det fanns behov av en myndighetsstruktur som bättre förmådde stödja och stärka alla huvudmän och att staten därför behövde ha en regional närvaro.

Sveriges Skolledarförbund delade Skolkommissionens bedömning och framförde i sitt remissvar att tankarna kring en förändrad statlig myndighetsstruktur låg väl i linje med de förslag som förbundet självt hade presenterat tidigare.

De fem ansvarsområden som utredaren föreslår att Skolverket ska ta regionalt ansvar för bedömer Sveriges Skolledarförbund som angelägna och rimliga.

Skolkommissionen framhöll att det är frågan om lärarnas kompetens, och hur den på olika sätt kan stärkas, som ska stå i fokus för de statliga

myndighetens/myndigheternas uppdrag. Sveriges Skolledarförbundet ser fortfarande denna utgångspunkt som central och ser det som särskilt viktigt att ett framtida regionaliserat Skolverk ansvarar för de kommande professionsprogrammen för lärare och rektorer.

Sveriges Skolledarförbundet ser det också som naturligt att en regional organisation av Skolverket inbegriper ett samarbete med SPSM. Förbundet vill dock betona att det är viktigt att det i en sådan organisation förblir tydligt att det är Skolverket som har den normerande funktionen.

Förbundet vill samtidigt framföra en oro för att en växande överbyggnad kan komma att vrida fokus från elevernas måluppfyllelse till organisationsinterna processer och uppföljningar på andra nivåer än den lokala. Styrningen av den statliga nivån måste utformas på ett sätt som gör att resursallokeringen alltid kan kopplas till förbättrade förutsättningar för elevers lärande. Insatser av mer övergripande natur måste minimeras i så stor utsträckning som möjligt.

Avsnitt 4 Likvärdighet och skolegregation

I betänkandet refererar utredaren den senaste långtidsutredningen och de problemområden som där bedömdes påverka likvärdigheten i skolan negativt i särskilt hög utsträckning. Sveriges Skolledarförbunds uppfattning är att problemområdena är mycket allvarliga och behöver bemötas med reformer.

Förslag 4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Utredaren föreslår att huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

Utredaren föreslår även att rektor för en förskoleklass eller grundskola ska inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Sveriges Skolledarförbundet delar utredarens oro för den utveckling som innebär att elever i allt högre utsträckning får sin utbildning i skolor där övriga elever har liknande bakgrunder som de själva. Det är en utveckling som behöver uppmärksammas och bemötas. Att ge rektor ansvar för en allsidig social sammansättning i undervisningsgrupperna är en rimlig konsekvens. Förbundet måste samtidigt göra förbehållet att det i första hand måste vara pedagogiska avvägningar som ska ligga till grund för beslut på undervisningsgruppsnivå. Andra hänsyn måste alltid komma i andra hand. Med detta förbehåll tillstyrker förbundet ändå förslagen.

Sveriges Skolledarförbunds uppfattning är att utredaren har välgrundade argument och delar dennes grundläggande inställning att såväl samhället som skolenheter och elever vinner på att ha en allsidig social sammansättning av elever på skolenheterna. Förbundet ställde sig även positiva till förslagen när de tidigare framfördes av Skolkommissionen.

Förbundets medlemmar, som är skolledare i en mängd olika verksamhetsformer runt om i landet, har erfarenheten att en blandning av elever utifrån social eller etnisk bakgrund sällan möter något motstånd bland eleverna själva. Det är framförallt föräldrar som visar oro och reser invändningar mot initiativ med liknande ambitioner. Många studier visar att motiven för att välja en viss skola i ökad utsträckning utgår från elevsammansättningens sociala och etniska konfiguration. Om samhället verkligen vill motverka en utveckling mot fortsatt segregation behöver de bakomliggande orsakerna till sådan föräldradriven oro kunna diskuteras öppet och sakligt.

Förslag 4.6.2 Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet

Utredaren gör bedömningen att uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat behöver finnas tillgängliga.

Sveriges Skolledarförbund delar utredarens uppfattning.

Avsnitt 5 Gemensamt skolval

Med gemensamt skolval menar utredaren ett skolval där alla vårdnadshavare deltar och alla skolor är valbara. Utredarens utgångspunkt är att möjligheten att välja skola ska behållas och att målet ska vara att alla vårdnadshavare deltar i skolvalet på lika villkor.

Sveriges Skolledarförbund menar att utredaren har presenterat väl genomarbetade förslag till gemensamt skolval där alla vårdnadshavare deltar och där alla skolor, både kommunala och fristående, är valbara. Förbundet ser att förslagen har goda möjligheter att bidra till en mer tillgänglig och transparent skolvalsprocess med ökad legitimitet där alla skolor är valbara på samma villkor.

Förbundet kan samtidigt se att ett genomförande av förslagen kan vara utmanande på flera plan. Det finns skäl att anta att ett centraliserat skolval som administreras på regional nivå samtidigt för med sig en minskad flexibilitet och en ökad central administration.

Förslag 5.7.1 Ansökan om skolplacering

Utredaren föreslår att en placering av elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med kommunal huvudman samt mottagande av elever i motsvarigheter med enskild huvudman ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.

Sveriges Skolledarförbund tillstyrker förslaget. Att vårdnadshavare förväntas välja skola för sina barn bör bidra till ett engagemang för skolgången som i de allra flesta fall är positivt för såväl elev som skola. Vårdnadshavare kan dock vara olika lätta att nå och engagera för skolvalet och också ha olika förutsättningar för att utnyttja sina möjligheter, och dessa svårigheter måste kunna hanteras i det planerade systemet.

Förslag 5.7.2 Ett gemensamt skolvalsystem

Utredaren föreslår att beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem.

Sveriges Skolledarförbund tillstyrker förslaget. Ett nationellt skolvalssystem har större möjligheter att bli effektivt för såväl vårdnadshavare som utbildningsordnare och bidrar till större legitimitet för själva urvalsprocessen.

Förslag 5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet

Utredaren föreslår att Skolverket ska ansvara för det nationella skolvalssystemet för samtliga enskilda och kommunala huvudmän. I detta ingår att hantera ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskolan och grundsärskola.

Skolverket föreslås även ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ samt för att på regional nivå samverka med skolhuvudmän och ha ett övergripande ansvar för att analysera och informera huvudmän om det prognosticerade behovet av skolplatser.

Sveriges Skolledarförbund tillstyrker förslaget. Att staten, via Skolverket, tar ansvaret för skolvalssystemet avlastar huvudmännen från betydande kommunikation och administration och bidrar till bättre överblick över valmöjligheterna för vårdnadshavarna och en stärkt legitimitet för skolsystemet i stort.

Varje valsituation riskerar att leda till att någon elev inte får plats vid den i första hand önskade enheten. Detta rör upp känslor och många av förbundets medlemmar har egna erfarenheter av omfattande kommunikationsinsatser gentemot oroliga vårdnadshavare. Sveriges Skolledarförbund förutsätter att

förslaget innebär att all kommunikation gällande skolplaceringar överförs till Skolverket. Denna förändring har förutsättningar att frigöra betydande tidsutrymme för en skolledning, vilket är mycket positivt.

Förslag 5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder.

Utredaren föreslår att huvudmän ska ange till Skolverket hur många elever de kan ta emot vid varje skolenhet. Kommunala huvudmän ska även ange hur skolplaceringsregeln rimlig närhet ska tillämpas i kommunen.

Samtliga huvudmän ska ange vilka urvalsgrunder som ska gälla för varje skolenhet och i vilken omfattning och ordning de tillämpas och dessa ska sedan godkännas av Skolverket. Vid översökning ska platserna tilldelas enligt urvalsgrunden lika möjligheter.

Sveriges Skolledarförbund kan se en problematik kopplad till en alltför stelbent organisation. En skolas kapacitet beror på flera olika faktorer, varav vissa kan förändras på sätt som inte varit planerat. En kapacitetsplan kan snabbt visa sig ohållbar om byggnadstekniska brister tillstöter, t.ex. gällande ventilationen, eller om en grupp elever visar sig behöva betydligt större personalresurs än vad som bedömts inledningsvis. Den myndighet som har ansvaret för skolplaceringen måste därför vara förberedda på att antalet elever vid en skolenhet kan behöva förändras löpande om oförutsedda händelser tillstöter. Systemet får inte bli så oflexibelt att det går ut över elevernas studieförutsättningar.

Med detta förbehåll tillstyrker Sveriges Skolledarförbund förslaget och ser att det på sikt har förutsättningar att bidra till ökad effektivitet och transparens i skolplaceringsprocessen.

Förslag 5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Utredaren föreslår att en elev endast ska få byta skola i samband med terminsstart om det inte föreligger särskilda behov. Skolverket ska hantera ansökningar om skolbyte. Utredaren anser även att lagstiftaren bör reglera att skolenheter ska ha verksamhet som överensstämmer med stadiindelningen.

Många av förbundets medlemmar har negativa erfarenheter kopplade till omfattande skolbyten. Skolbytena kan ha negativa effekter på organisationerna på ett flertal olika sätt. Sveriges Skolledarförbund tillstyrker utredarens förslag i dessa delar och ser fördelarna med att processerna blir mer uppstyra än vad som kan vara fallet idag. Det behöver dock bli tydligt dels vad som kan anses vara särskilda skäl, dels vem som ska fatta beslut om att ett skolbyte utanför skolvalsperioden kan tillåtas.

Förbundet utgår ifrån att regleringen samtidigt förhindrar öppnande av nya skolor vid tidpunkter som inte sammanfaller med de överenskomna skolbytestiderna.

Den delen av utredarens förslag som gäller att skolenheter endast ska få ha verksamheter som överensstämmer med stadiindelningen ser förbundet som mer problematisk utifrån hur en sådan reglering skulle påverka skolor i glesbygd där elevunderlaget är litet. Ytterligare utredning behövs för att säkerställa vilka effekterna av ett sådant förslag skulle bli.

Avsnitt 6 Principer för placering, mottagande och urval.

Utredaren menar att dagens urvalsgrunder lämnar ett alltför begränsat handlingsutrymme för de huvudmän som vill verka för en mindre segregerad skola och att ändrade regler för placering, mottagande och urval därför behövs.

Förslag 6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman.

Utredaren föreslår att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Den överordnade principen ska fortsatt vara att ge eleven en skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras, givet att närheten tillgodoses. Vid urvalet får en eller flera av följande grunder användas:

1. Syskonförtur
2. Kvot, för att ge företräde för en minoritetsgrupp.
3. Geografiskt baserat urval
4. Skolspår, dvs att vissa verksamheter binds samman, t.ex. ett antal låg- och mellanstadieskolor med en högstadieskola.
5. Lika möjligheter, dvs slumpmässigt urval

Platser ska få avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever på en viss skolenhet.

Förslag 6.5.2 Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman.

Utredaren föreslår att en elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras. Vid urvalet till en fristående skolenhet får en eller flera av följande grunder användas:

1. Syskonförtur
2. Kvot
3. Geografiskt baserat urval, dock maximalt 50% av platserna. Inte bundet till närhet.
4. Verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter. Dock inte med förskolor som är fallet idag.
5. Lika möjligheter

Kötid blir alltså inte längre tillåten som urvalsgrund.

Sveriges Skolledarförbunds bedömning är att de föreslagna principerna kan fungera väl för en huvudman som tar ansvaret för en allsidig social sammansättning av elever på allvar. Förslaget har potential att ge skolvalsprocessen ökad legitimitet och förutsägbarhet genom att urvalsgrunderna och urvalstidpunkterna är överenskomna i förväg och gäller lika för alla. Förbundet tillstyrker förslagen.

Förslag 6.5.3 Omplacering av elever med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero

Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Sveriges Skolledarförbund noterar att utredaren inte lämnar några förslag som löser dagens dilemma där elever i fristående skolor inte kan förflyttas på grund av att huvudmannen inte driver någon alternativ skola. Förbundet har i övrigt inget att invända mot förslaget.

Förslag 6.5.4 Skolskjuts

Regleringen föreslås se ut som tidigare.

Rätt till skolskjuts föreslås dock inte gälla för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den som de skulle placerats vid enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet.

Sveriges Skolledarförbund har inget att invända mot förslaget.

Avsnitt 9. Skolans resurser – slutsatser och förslag

Utredaren bedömer att staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet genom att använda olika finansiella styrmedel. Samtidigt lyfter han fram vikten av att staten inte kompensera för skillnader i effektivitet eller olika ambitionsnivåer mellan huvudmän. Skolverkets regionala enheter ska ges en uppföljande roll.

Sveriges Skolledarförbunds uppfattning är att utredaren gjort en gedigen genomlysning av finansieringssituationen för skolan i landets olika delar. Genomlysningen visar på ett tydligt sätt att situationerna skiljer sig åt både beroende på olika förutsättningar, och på att olika kommuner och enskilda huvudmän gör olika prioriteringar. Förbundets medlemmar har i återkommande mätningar givit uttryck för uppfattningen att likvärdigheten för eleverna bäst gynnas genom att staten tar ett ökat ansvar för finansieringen av undervisning och elevhälsa. Sveriges Skolledarförbund är kritiska mot att utredaren valt att inte föreslå denna förändring.

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

Utredaren föreslår att majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag. Bidraget ska vara socioekonomiskt viktat. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

I avsaknad av ett förslag om statlig finansiering ser förbundet ändå positivt på de föreslagna förändringarna att växla in de riktade statsbidragen i ett sektorsbidrag till skola och utbildning. Förbundet vill dock uppmana regeringen till relativt stor tydlighet kring vilka kostnader som ska finansieras av statsbidraget. Det måste vara en tydlig linje i att de statliga pengarna ska användas till att finansiera sådant som ligger mycket nära elevernas utbildning och de krav som ställs på verksamheten i skollag och andra styrdokument. Övriga satsningar som en huvudman vill göra får finansieras på annat sätt. Statliga medel bör inte heller kunna delas ut till ägare i form av vinst.

Förbundet vill också framföra en oro för att alla huvudmän inte kommer att ha kapacitet att söka och erhålla det nya statsbidraget utifrån de krav som föreslås ställas i den treåriga handlingsplanen. De huvudmän som redan idag har stora problem med bristande tillgång till behöriga och legitimerade lärare får inte riskera att nekas statsbidrag om bristen beror på faktorer huvudmannen haft svårt att själv påverka.

Förslag 9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

Utredaren föreslår att hemkommunen, vid beräkning av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, 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.

Sveriges Skolledarförbunds uppfattning är att systemet för beräkning av grundbelopp för elever i fristående skolor inte fungerar tillfredsställande. De allt för många pågående rättsprocesserna kring beräkningsgrunder är ett tydligt tecken på en inneboende problematik som gör systemet instabilt.

Som tidigare lyfts fram så föreslår Sveriges Skolledarförbund en övergång till en statlig finansiering av de kostnader som är knutna till undervisningen och elevhälsan. I ett sådant system skulle de problem som är förknippade med kommuners olika beräkningsgrunder minska.

I avsaknad av en sådan reform ställer sig Sveriges Skolledarförbund bakom utredarens förslag. Förbundet menar dock att även om den nuvarande finansieringsordningen behålls behöver framräknandet av grundbelopp bli mer transparent och förutsägbart genom att det tydligare anges vilka kostnader som kan ligga till grund för beräkningen.

Förslag 9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning

Utredaren föreslår att bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en skolenhet ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

Sveriges Skolledarförbund tillstyrker förslaget men ser att det finns anledning att utsträcka perioden till mer än två månader på grund av att många kostnadsposter, t.ex. personalkostnader, är svåra att förändra med kort varsel.

Avsnitt 10 Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Utredaren påpekar att skolan i likvärdighetshänseende har väsentliga problem särskilt i två olika områden: systemet sviktar dels på landsbygden, dels i utsatta förortsområden.

Utredaren presenterar ett antal möjliga insatser för skolor med särskilda utmaningar. Förslagen har primärt fokus på skolor i utsatta områden men utredaren menar att ett antal åtgärdsstrategier äger lika stor relevans vad gäller skolor med utmaningar i andra sammanhang.

Utredaren lämnar inga konkreta reformförslag till regeringen i detta avsnitt men gör en bred och mångfasetterad genomgång av det svenska skolsystemets mest uppenbara svagheter. Det är en i vissa delar omskakande läsning och

Sveriges Skolledarförbund kan inte annat än uppmana regeringen att ta till sig beskrivningarna och göra allt som står i dess makt för att försöka komma till rätta med systembristerna. Förbundet uppskattar särskilt utredarens breda ansats att ansvaret för välfungerande skolor vilar på fler än de som arbetar i skolan, inte minst på föräldrar och eleverna själva. Det är bara tillsammans som vi bättre kan klara av denna extremt angelägna uppgift.

Förbundsordförande Matz Nilsson deltog som expert i utredningen och har därför inte medverkat i framtagandet av förbundets remissvar.

Med vänlig hälsning

Sveriges Skolledarförbund



Erica Andrén
1:e vice ordförande