

Friskolornas riksförbunds yttrande över En gemensam angelägenhet SOU 2020:46

Förbundet har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående betänkandes förslag och vill lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Förbundet **tillstyrker**

- Förslaget om att Skolinspektionen tar över tillsynen av fristående förskolor, samt att myndigheten får ytterligare finansiering för uppdraget.

Förbundet **avstyrker**

- Övriga förslag som kommenterats nedan.

Andra förslag, rekommendationer och bedömningar i betänkandet lämnas utan ställningstagande.

Inledande synpunkter

Förbundet anser att utredningen behandlar viktiga frågor för skolväsendet, även om vi inte delar utredningens uppfattning om problembild eller ”diagnos” i ett flertal frågor. Förbundet anser att utredningen lagt tyngdpunkten på en felaktig bild av fristående skolor och därmed är de förslag, rekommendationer och bedömningar utredningen lagt fram på många sätt rent friskolefientliga. Det är mer politiska ståndpunkter som utredningen för fram, snarare än grundade på fakta. Det gör att utredningens slutsatser inte fungerar som ett välgrundat beslutsunderlag för riksdagen att ta ställning till. Förbundet anser att utredningen genom bristande konsekvensanalyser och ett ensidigt synsätt inte fullt utfört sitt uppdrag avseende förslagen för utbildningsfrågorna.

Flera av utredningens förslag, rekommendationer och bedömningar tar avstamp i andra utredningar som redan presenterats, t.ex. betänkandena **En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)** samt **Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)**. Förbundet anser dock att denna utredning tagit förslagen i

ovanstående utredningar och gått ytterligare ett steg längre i ambitionen att försäkra förutsättningarna för de fristående skolorna. Det i sin tur påverkar det fria skolvalet och försvårar möjligheterna för eleverna och deras familjer att få välja den skola som de själva anser vara bäst för dem. Att jämföra med högskolan på det sätt som utredningen gör, där antagningen baseras på betyg eller resultat på högskoleprovet är inte relevant för grundskolan. Förbundet har genom återkommande undersökningar via Demoskop konstaterat att det fria skolvalet är en väsentlig fråga för föräldrar till elever i skolåldern. Drygt 80 procent av alla föräldrar vill välja skola för sina barn. Utredningens förslag där placeringen i skola utgår från politiska beslut och komplicerade algoritmer samt riskerar att leda till diskriminering bedömer vi vara oacceptabelt för elever och föräldrar.

Förbundet anser att förslagen i utredningen lägger för stor vikt vid elevers bakgrund. En skola måste vara en bra skola, oavsett vilka elever som går där. Det är orättvist mot eleverna att ta deras socioekonomiska bakgrundsfaktorer till ursäkt för skolans bristande resultat avseende kunskaper, trygghet och studiero. I stället måste skolans kompensatoriska uppdrag viktas högt och där är också ledarskapet en väsentlig faktor; både ledarskapet för skolans verksamhet men också lärarens ledarskap i klassrummet. Redan i dag får skolor i utanförskapsområden eller med hög andel elever med "tung" socioekonomiska bakgrundsfaktorer bättre ekonomiska resurser dels genom kommunernas skyldighet att fördela resurser utifrån elevers förutsättningar, dels genom det statliga likvärdighetsbidraget. Problemen är därmed inte alltid resursbrist utan handlar till största delen om hur resurserna används.

Förbundet anser därför att det är av allra största vikt av att ha fokus på kunskap, höga förväntningar på alla elever, ett aktivt välinformerat skolval samt att dessa faktorer är viktiga steg för att minska risken för segregation i samhället.

Förbundets synpunkter på olika avsnitt i betänkandet

Kap. 17 Utbildning och kultur

Avsnitt 17.1 och 17.2

Förbundet delar utredningens syn på vikten av ett väl utbyggt utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten. Forskning har visat att skillnader i bakgrund och person berikar grupper både i skola och arbetsliv och höjer kompetensen i gruppen. Förbundet kan därmed instämma i utredningens utgångspunkter avseende utbildning.

När det däremot gäller problembild och "diagnos" har Förbundet delvis en helt annan syn, särskilt vad avser påståendena om de fristående skolorna. Till att börja med kan ifrågasättas redan rubriken i avsnitt 17.2 där ordet "diagnos" används. En diagnos bygger vanligen på en syntes av information och fakta från och om en patient, som objektivt tolkas av en diagnostiker (läkare eller annan vårdgivare), dvs. en expert i ämnet. Denna

utredning har ett tydligt uppdrag i sina direktiv och en given uppfattning om "diagnosen" av det svenska utbildningsväsendet, som inte nödvändigtvis bygger på en objektiv och saklig faktabedömning.

Förbundet återkommer till detta i de olika avsnitten med förslag.

17.3 Förslag

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Utredningens rekommendation:

Staten påtar sig ett större ansvar för skolsystemet. En sådan förändring kräver ett antal förändringar i skolans organisationsstruktur och finansiering. En regional organisation som länk mellan den centrala och den lokala nivån tillskapas. Huvudalternativet bör vara att denna organisation anpassas till skolsystemets specifika förutsättningar men att nuvarande länsindelning är en naturlig utgångspunkt. Organisatoriskt kommer detta till uttryck genom en regionalisering av Skolverket. Den regionala organisationen får till uppgift att säkerställa att de nationellt fastställda målen för utbildningspolitiken förverkligas på den regionala och lokala nivån. Tillsyns och utvärderingsfunktionerna anpassas till den regionala organisationen.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Förbundet menar att en regionalisering av Skolverket kommer att innebära en ökad byråkratisering och risk för att likvärdigheten i handläggning och beslut minskar med flera regionala beslutsfattare. Vi konstaterar att Skolverket redan haft en regional organisation och att det fanns skäl för att i stället bygga en central verksamhet. När det gäller frågan om tillsyn har möjligen utredningen inte uppfattat att den utförs via Skolinspektionen, som idag redan har en regionaliserad organisation.

I övrigt vill Förbundet hänvisa till våra synpunkter på förslag om en regional organisation av Skolverket i betänkandena **En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)** samt **Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)**.

<https://www.friskola.se/2020/10/14/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-betankandet-en-mer-likvardig-skola-minskad-skolsegregation-och-forbattrad-resurstilldelning/>

<https://www.friskola.se/2020/10/22/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-betankandet-gemensamt-ansvar-en-modell-for-planering-och-dimensionering-av-gymnasial-utbildning/>

Utredningens rekommendation:

Resurserna till skolorna fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera. Skolverkets regionala organisation får säkerställa att det

kompensatoriska uppdraget fullgörs på den lokala nivån. Resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Förbundet anser att rekommendationen strider mot principen om det kommunala självbestämmandet. Det är elevens hemkommun som beslutar om resursfördelningen, vilket är lämpligt i dagsläget. I utredningen finns inte tillräckligt underlag och konsekvensbeskrivning för att förflytta ansvaret för resursfördelning från kommunerna till staten; det krävs ett betydligt bättre genomarbetat underlag för att kunna ta ställning till frågan.

Idag finns redan krav i 2 kap 8b § skollagen för att fördela resurser utifrån elevers förutsättningar och behov. Det som kan ifrågasättas gällande sådan fördelning är att den innebär en negativ förväntan på elevernas resultat som det inte finns stöd för, samtidigt som en sådan resursfördelning inte garanterar att de elever som är i dokumenterat behov av stöd får det. Förbundet anser att resursfördelningen i stället i högre utsträckning bör bygga på elevers behov av stöd, snarare än elevers bakgrundsfaktorer.

Därtill finns idag inga studier som tydligt visar att en fördelning utifrån elevers socioekonomiska bakgrundsfaktorer leder till bättre kunskapsresultat. Däremot visar forskning att andra faktorer har betydelse för kunskapsresultat, t.ex. ledarskapet i skolan. Förbundet vill också hänvisa till forskningsrapporten *Does school segregation lead to poor educational outcomes? Evidence from fifteen cohorts of Swedish ninth graders* av Maria Brandén, Institutet för analytisk sociologi, Linköpings Universitet och Sociologiska Institutionen, Stockholms universitet. Rapporten visar inte att det finns tydliga kunskapskillnader beroende på vilken skola en elev går på. Förbundet anser därför att skolans kompensatoriska uppdrag måste tas på allvar och att huvudmannen och skolledningen ser till att eleverna får det stöd som behövs, oavsett vilken skola eleven går på.

När det gäller frågan om huruvida de offentliga skolorna har mer kostnadskrävande uppgifter än fristående skolor finns inget belägg för att så är fallet. Det kommunala skolväsendet har en skyldighet att tillgodose alla elevers behov av plats, men sådana eventuella kostnader ligger på en central nivå i kommunen och belastar inte den enskilda kommunala skolan. Förbundet hänvisar till betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) där frågan om det kommunala kostnadsansvaret tydliggjordes, ss. 84 samt 157, och att det dåvarande så kallade skolpliktsavdraget därför borde avskaffas. Detta beslutade riksdagen också om utifrån prop. 2008/09:171.

Utifrån principen om lika villkor i skollagen ska därför inte de elever som valt en fristående skola få försämrade villkor i jämförelse med de kamrater som går i kommunal skola.

Utredningens förslag:

Det utrymme för kommunerna att subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor som ges i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot kommunallagen och sannolikt mot EU:s statsstödsregler och bör upphävas.

Förbundet avstyrker förslaget.

Först och främst har utredningen missuppfattat lagstiftningen om lokalkostnader. Det finns ingen "subvention" gällande ersättningen för lokalkostnaderna. Däremot finns lagstöd för att en kommun utifrån sina egna förhållanden kan välja att ersätta fristående skolor med faktisk lokalkostnad, om så krävs för att kommunen av olika skäl har en orimligt hög genomsnittlig lokalkostnad, t.ex. vid nybyggnation eller renovering av kommunens skollokaler. Därtill finns också en frivillig möjlighet för kommunen att ersätta en fristående skola med skolans faktiska lokalkostnader utifrån kommunens behov och intresse av att en friskola etablerar sig i kommunen. Sådana beslut kan utgå från att det besparar kommunen från stora investeringskostnader som i stället den fristående skolan tar. Förbundet kan konstatera att kommuners beslut om lokalersättning till fristående skolor i stort sett alltid utgår från kommunens eget behov.

Gällande frågan om ersättning för lokalkostnader strider mot EU-rättsliga regler och principer vill vi hänvisa till Svenskt Näringslivs remissyttrande i frågan:

"Utredningen gör en felaktig tolkning av gällande rättspraxis med avseende på huruvida grundläggande utbildning som är solidariskt finansierad via skattsedeln ska betraktas som en ekonomisk verksamhet enligt EU:s statsstödsregler.

Utredningen hänvisar till ett "senare avgörande från EU-domstolen som slår fast att offentligt finansierad utbildningsverksamhet är att betrakta som ekonomisk verksamhet." Domen ifråga¹ rör dock inte statsstödsrättslig tillämpning och artikel 107.1 i funktionsfördraget, som är artikeln som definierar vad som är statligt stöd. Domen handlar istället om hur den grundläggande etableringsfriheten enligt artikel 49 i funktionsfördraget ska uttolkas. För att avgöra detta bedömer domstolen huruvida den aktuella aktiviteten ska betraktas som ett tillhandahållande av en tjänst mot ersättning enligt artikel 50, dvs en ekonomisk verksamhet som i allmänhet ges mot ersättning. Det är alltså en upphandlingsrättslig fråga som bedöms, där frågan är huruvida en kontraktssituation råder.

I det sammanhanget finns dessutom en svensk dom från kammarrätten i Stockholms dom i mål 8101-08, 8102-08, 8103-08, 8104-08 som rör rektorsutbildningar. I målet anför Skolverket att den statliga rektorsutbildningen utgör en tjänst av allmänt intresse som är icke-ekonomiskt betingad. Sådana typer av tjänster omfattas inte av EG-fördraget. Kammarrätten konstaterar att utbildningen ifråga ytterst är ett styrinstrument för staten att uppnå utbildningspolitiska mål. Detta då utbildningen ges av inrättningar som ingår i ett system för offentlig undervisning som helt eller delvis finansieras med offentliga medel och att kostnaderna för utbildningen finansieras av staten utan att staten avser bedriva verksamheten i ekonomiskt vinstsyfte. Mot bakgrund av

¹ EU-domstolens dom i mål i C-281/06, Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg, ECLI:EU:C:2007:816 punkterna 30–34.

detta finner kammarrätten att den aktuella utbildningen är att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse.

Med det sagt ska det poängteras att den upphandlingsrättsliga bedömningen om huruvida en kontraktssituation föreligger är skild från bedömningen huruvida en verksamhet är att betrakta som ekonomisk enligt artikel 107.1.

Utredningen hänvisar också till en dom från Kammarrätten i Stockholm² som rör laglighetsprövning enligt kommunallagen av beslut av Täby kommun att avveckla den kommunala verksamheten vid Tibble gymnasium samt försäljning av inventarier och utrustning till Tibble Fristående gymnasium. Klagande hemställer att kammarrätten prövar om de överklagade besluten är förenliga med bestämmelserna om statligt stöd i artikel 87.1 EG-fördraget (nuvarande artikel 107.1 i funktionsfördraget). Kammarrätten tar inte upp denna fråga i domskälen, utan dömer av ärendet endast på kommunalrättslig grund.

Till saken hör att ärendet även behandlades av EU-kommissionen, som valde att inte gå vidare med ärendet utifrån den preliminära bedömningen att samtliga kriterier i artikel 107.1 inte tycktes uppfylla. Detta tydliggörs i ett brev till Regeringskansliet daterat 29 mars 2012.

Slutligen hänvisar utredningen till Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 6267-19, SCB. Målet rör rätten att ta del av allmän handling, där SCB gör en bedömning av sekretess för uppgifter som rör den enskilda huvudmannens ekonomiska förhållanden. Målet rör alltså hur bestämmelserna i svenska offentlighets- och sekretesslagen ska uttolkas, och har inget med den EU-rättsliga definitionen av företag och ekonomisk verksamhet att göra.

Ett flertal offentliga utredningar har under senare tid berör frågan om huruvida grundläggande utbildning i Sverige utgör ekonomisk verksamhet enligt den EU-rättsliga definitionen. Det gäller exempelvis SOU 2017:44 om fjärrundervisning och distansundervisning, där det görs en grundläggande genomgång av ekonomiska respektive icke-ekonomiska verksamheter.

I förordning (2015:552) om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem regleras möjligheten att ge bidrag till bl.a. skollokaler. I förordningen utgår man ifrån att skolverksamhet inte utgör ekonomisk verksamhet, och att bidrag till lokaler där skolverksamhet bedrivs därmed inte omfattas av statsstödsreglerna. Därför finns också i §§ 9-10 bestämmelser som säkerställer att stödet inte beviljas, alternativt återkrävs, om skollokalerna omvandlas till annat eller på annat sätt riskerar "läcka ut" till annan verksamhet än skolverksamhet.

Sammantaget kan konstateras är grundläggande utbildning i Sverige att betrakta som icke-ekonomisk verksamhet. Det finns en etablerad rättspraxis från EU:s domstolar som slår fast att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och står under tillsyn av staten ska betraktas som en icke-ekonomisk verksamhet vid bedömning av kriterierna i artikel 107.1 i funktionsfördraget. Det senaste vägledande målet vad gäller definitionen av ekonomisk verksamhet är domen i de förenade målen C-262/18 P och C-271/18 P, kommissionen och Republiken Slovakien/Dövera zdravotná poisťovňa, a.s. Domen rör slovakiska sjukförsäkringssystemet, och bekräftar tidigare rättspraxis. Den tydliggör också att förekomsten av en viss konkurrens om kvaliteten på och omfattningen av utbudet av tjänster inom det slovakiska obligatoriska sjukförsäkringssystemet, såsom möjligheten för sjukförsäkringsorganen

² Kammarrättens i Stockholm dom mål nr 584-08, Tibble gymnasium

att erbjuda de försäkrade gratis kompletterande tjänster, och de försäkrades möjlighet att fritt välja sjukförsäkringsorgan och att byta sjukförsäkringsorgan en gång per år, inte kan påverka den sociala och solidariska beskaftenheten hos den verksamhet som bedrivs av sjukförsäkringsorganen inom ramen för ett system som genomför solidaritetsprincipen under statlig tillsyn. Detta tydliggör att det faktum att svenska grundläggande utbildningssystemet innehåller inslag av kvalitetskonkurrens mellan olika skolor inte förändrar verksamhetens icke-ekonomiska status.

Det finns därmed ingenting i EU-rätten som skulle förhindra att offentliga aktörer såsom kommuner ger bidrag till skollokaler. Det kan däremot behöva säkerställas att sådana bidrag inte kan gynna andra typer av verksamheter, precis som i förordningen om statsbidrag för upprustning av skollokaler som nämnt ovan.”

Utredningens rekommendation:

De fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet. Dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs gemensamt för offentliga och fristående skolor inom ramen för Skolverkets regionala organisation. Den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas genom förhandsprövning av behovet.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Förbundet anser, till skillnad från utredningen, att fristående skolor har ett stort värde för eleverna och att elever och deras föräldrar ska ha möjlighet att välja skola för sina barn. Det förutsätter god tillgång på skolor med olika pedagogiska idéer, storlekar, profiler och huvudmän.

Förbundet vill också peka på den missuppfattning som råder kring ”den fria etableringsrätten inom skolområdet”. Det är enbart inom den kommunala skolverksamheten som det finns en fri etableringsrätt. Kommuner kan öppna och stänga skolor allt eftersom behov uppstår eller avklingar och behöver inga godkännanden från Skolinspektionen eller prövning av nämnd eller ledning. För fristående skolor som önskar etablera sig krävs däremot en omfattande och grundlig prövning av allt från ledning och ägare till ekonomisk stabilitet och krav på ingående kunskaper om skolförfattningarna. Det är också en lång process, vanligen ca två år, från ansökan till skolstart, med kontrollstationer under tiden såsom etableringskontroll innan skolan får starta. Den kommun där den fristående skolan tänker etablera sig ska yttra sig till Skolinspektionen och myndigheten ska också ta ställning till om det innebär negativa konsekvenser för skolväsendet i övrigt i kommunen. Flertalet ansökningar om nyetablering av skola avslås av Skolinspektionen. Det finns ingen ”fri etableringsrätt” för fristående skolor.

När det gäller statlig planering och dimensionering av skolor hänvisar Förbundet till vårt remissyttrande på betänkandet Ett gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Betänkandet avser framförallt gymnasial utbildning, men våra synpunkter i yttrandet kan lika väl tillämpas för grundskolor.

<https://www.friskola.se/2020/10/22/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-betankandet-gemensamt-ansvar-en-modell-for-planering-och-dimensionering-av-gymnasial-utbildning/>

Utredningens förslag:

Objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning vid fristående skola. Jävsfrågan vid betygssättning bör regleras även i fristående skolor.

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att regeringsformens bestämmelser samt skollagens krav på allsidighet och saklighet är fullt tillräckliga som grund för myndighetsutövning även vid betygssättning. Frågan om betygsinflation, vilket förekommer såväl på fristående som kommunala skolor, måste hanteras på annat sätt. En reglering av jäv har inte bäring på problemet i sig.

Utredningens förslag:

Frågan huruvida vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet utreds förutsättningslöst.

Förbundet avstyrker förslaget.

Det finns flera exempel på vinstdrivande verksamhet som innebär myndighetsutövning, t.ex. inom vård och omsorg. Konstruktionen med myndighetsutövning inom skolväsendet för vinstdrivande verksamhet är därför inte specifik. De krav som ställs på verksamheten vid myndighetsutövning, bl.a. i regeringsformen och förvaltningslagen, är samma oavsett huvudman. Myndighetsutövning kan i flertalet fall dessutom överklagas av den enskilde. Det finns därför inte anledning att utreda frågan vidare.

Utredningens förslag:

En reglering av enskilda befattningshavares eventuella intressekonflikter vid delägarskap i de skolor eller koncerner där de är verksamma utreds.

Förbundet avstyrker förslaget.

Utredningens förslag avstyrks av samma skäl som ovan. De krav som ställs utifrån skolförfattningarna, regeringsformen och förvaltningslagen tillgodoser krav på handläggning och beslut som finns i skolan. Därtill kommer den ägar- och ledningsprövning som Skolinspektionen utövar av ägare och ledning i fristående skolor.

Utredningens förslag:

Offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för

kommunala skolor. Privatanställda är normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet. Det är en fråga som bör utredas närmare.

Förbundet avstyrker förslaget.

Inledningsvis kan konstateras att frågan om ett införande av offentlighetsprincipen redan utretts ett antal gånger under senare år. Det är därför onödigt att utreda frågan ytterligare. Med det sagt anser Förbundet att ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor strider mot proportionalitetsprincipen i svensk lagstiftning. Ett sådant införande skulle innebära en oerhört krävande administrativ börda på enskilda fristående skolor, där dessa huvudmän inte kan jämföras med kommuner som har tillgång till helt andra centrala resurser för handläggning av ärenden och sekretessprövningar. Därtill ingår heller ingen finansiering till fristående skolor för en eventuell handläggning utifrån offentlighetsprincipen, då administration ersätts genom en schablon i skolpengen.

Förbundet har däremot tillstyrkt det förslag som lagts fram i departementspromemorian **Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation**. Riksdagen har fattat beslut om förslagen och dessa införs den 1 juli i år.

Avseende förslaget i den här utredningen att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor, menar Förbundet att de negativa konsekvenserna vida överstiger den eventuella nytta som kan komma av ett sådant införande. Vi vidhåller vad vi i tidigare sammanhang framfört i frågan.

Förbundet vill här hänvisa till de remissvar vi tidigare lämnat rörande ett införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamhet.

<https://www.friskola.se/2020/12/16/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-promemorian-tidsbegransad-losning-for-att-sakerstalla-tillgang-till-skolinformation/>

<https://www.friskola.se/2016/02/05/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-betankandet-okad-insyn-i-fristaende-skolor-sou-201582-dnr-u2015-04800gv/>

<https://www.friskola.se/2017/02/27/remissvar-okad-insyn-i-valfarden-sou-201662/>

<https://www.friskola.se/2019/02/06/ytrande-over-promemorian-offentlighetsprincipen-hos-borsnoterade-skolforetag/>

Utredningens rekommendation:

Tillsynen av skolan skärps. Den centrala tillsynsmyndighetens resurser förstärks, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven i förskolan. Sanktionsmöjligheterna ses över.

Förbundet tillstyrker rekommendationen delvis.

Förbundet har vid flera tidigare tillfällen uttryckt vikten av att tillsynen av fristående förskolor hanteras på ett mer rättssäkert sätt än vad som sker idag. Det är olyckligt att kommuner, som har ett tydligt konkurrensförhållande till fristående förskolor, idag har

både rätten att ge tillstånd till och att utöva tillsyn över dessa. Därtill skiljer sig kriterierna för både godkännande och tillsyn åt i kommunerna, vilket inte kan anses rättssäkert. Förelägganden i tillsyn kan heller inte prövas i domstol (så länge dessa inte förenas med vite) vilket leder till bristande rättspraxis på området och därmed också bristande stöd för kommunernas myndighetsutövning och rättstillämpning. Förbundet anser därför att det vore lämpligt att Skolinspektionen tog över tillsynen av de fristående förskolorna, samt därmed också får en ökad finansiering för det uppdraget.

I övrigt har tillsynsbestämmelserna nyligen skärpts på olika sätt. En ägar- och ledningsprövning har införts för fristående skolhuvudmän. Förbundet anser att även kommuners skolledning i form av förvaltningsledning och nämnd också borde genomgå sådan prövning. Förslag om skärpt tillsyn och bättre möjligheter att stänga skolor med dålig kvalitet har lagts fram i departementspromemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn. Förbundet tillstyrkte flertalet förslag i promemorian. Förbundet vill hänvisa till vårt remissvar i frågan:

<https://www.friskola.se/2020/12/10/en-mer-likvardig-och-effektiv-skoltillsyn/>

Förbundet anser därför inte att sanktionsmöjligheterna behöver ”ses över” ytterligare.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Utredningens rekommendation

Ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem, som administreras inom Skolverkets regionala organisation. Turordningen bestäms av en kombination av individuella önskemål och politiskt bestämda krav på en varierad bakgrund i elevsammansättningen. Närhetsprincipen omformuleras, och tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen. Som riktmärke bör gälla att urvalsgrunderna inte ska vara mer exkluderande än att alla elever ska kunna gå i alla skolor. Effektiva lösningar på problemet att förena elevers önskemål med övergripande restriktioner framräknas med hjälp av matchningsalgoritmer. Anpassningar görs till förutsättningarna i varje region och kommun. Principerna för att fördela elever mellan olika skolor ska vara desamma i de offentliga och de fristående skolorna. För de fristående erbjuds en lista på tillåtna urvalsgrunder.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Sverige har en sammanhållen grundskola vilket gör att vi har en större blandning av elever än de flesta andra länder. Det finns ingen forskning som tyder på att det hjälper skolresultaten. Däremot är det ett samhällligt värde i att människor med olika bakgrund träffas. Men det måste då ske på frivillig grund och där samhället tar ansvar för att det inte innebär en orimlig begränsning för någon. Skolan ska hjälpa varje individ att nå sin fulla potential, utan att riskera att diskrimineras utifrån sin bakgrund. Det är samhällets ansvar att skolan fungerar, inte elevernas. Skolans kompensatoriska uppdrag är av allra största vikt, oavsett vilken skola eleven går i. De elever som väljer att gå i en skola nära hemmet ska ha samma möjligheter att lyckas, som den som väljer en annan skola. Men

Förbundet anser också att möjligheten för alla elever att välja skola innebär ett steg bort från det faktum att boendesegregationen har ett stort genomslag när kommunerna använder närhetsprincipen för de som inte väljer skola.

Det system som utredningen rekommenderar är tungrott, krångligt, byråkratiskt och i stort sett omöjligt att följa utan att samtidigt riskera att hamna i strid med diskrimineringslagens bestämmelser. Det är också orimligt att tro att föräldrar och elever skulle acceptera att politiskt bestämda algoritmer styr elevernas placering i skolan, i stället för familjernas önskemål.

När det gäller bestämmelserna i diskrimineringslagen krävs att hänsyn tas både till direkt och indirekt diskriminering. Det innebär att inte heller "positiv" diskriminering i gott syfte kan accepteras. Det är inte svårt att förstå att elever skulle kunna uppfatta det som både diskriminerande och integritetskränkande att bli placerad på en viss skola utifrån sin bakgrund i stället för sitt önskemål.

Förbundet anser i stället att ett aktivt skolval är den bästa lösningen, där alla elever ska ha möjlighet att göra ett välinformerat val av skola. För att så ska kunna ske är det viktigt att ha bra kunskaper om respektive skola. Sådan information måste vara lätt tillgänglig och finnas på olika språk. Skolverket respektive kommunerna bör vara ansvariga för att alla elever och deras föräldrar kan ta del av sådan information.

I övrigt hänvisas till vårt remissvar på Likvärdighetsutredningen.

<https://www.friskola.se/2020/10/14/friskolornas-riksforbunds-yttrande-over-betankandet-en-mer-likvardig-skola-minskad-skolsegregation-och-forbattrad-resurstilldelning/>

Utredningens rekommendation:

Förskolan görs på sikt obligatorisk från 3 års ålder. Kvalitetskraven på verksamheten höjs parallellt med denna höjning av ambitionsnivån.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Förbundet anser att förskoleverksamheten ska vara frivillig att delta i och att föräldrar också ska kunna välja omsorgsform, dvs. även pedagogisk omsorg. Frågan om obligatorium i förskolan tas också upp i betänkandet Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska, förslagen i det betänkandet har ännu inte remitterats. Förbundet ser att det kan vara bra med en uppsökande verksamhet för att stötta barn som t.ex. har behov av just språkstöd, men att förskolan ändå ska vara frivillig att delta i.

Utredningens bedömning:

De ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem.

Förbundet avstyrker bedömningen.

Inledningsvis kan konstateras att utredningen missuppfattat skollagens bestämmelser och vad som menas med särskilt stöd. Utredningen uttalar att endast ett vissa utpekade åtgärder avser särskilt stöd, men så är inte fallet. De utpekade åtgärderna är i stället av sådan ingripande karaktär att beslut om just dessa kräver ytterligare formalia än enbart beslut i ett åtgärdsprogram. Därutöver finns ett antal, icke specificerade, åtgärder som kan innebära särskilt stöd, t.ex. en resursassistent, timmar hos specialpedagog m m. Utredningens kompetens och bedömningar på detta område måste därför ifrågasättas. Den lagändring som utredningen hänvisar till, dvs. den som innebar en gränsdragning mellan extra anpassningar och särskilt stöd, hade till syfte att minska den administrativa bördan på skolväsendet, då extra anpassningar kan sättas in utan att det krävs en omfattande utredning eller krav på åtgärdsprogram. Det är också läraren som kan fatta beslut om extra anpassningar för en elev. Möjligheterna att göra extra anpassningar inom ramen för undervisningen har självfallet minskat antalet åtgärdsprogram vilket alltså var meningen. Av det kan inte dras någon slutsats om att det finns ekonomiska incitament att minska antalet stödåtgärder.

Däremot kan med rätta ifrågasättas om elever får det särskilda stöd som kan behövas. Som tidigare påtalats finns idag en fördelningsform där elevers bakgrundsfaktorer i hög grad styr resurstilldelningen. Förbundet bedömer att elevers dokumenterade behov av stöd i högre utsträckning bör ligga till grund för fördelningen. Då gynnas även elever vars socioekonomiska bakgrundsfaktorer faktiskt leder till behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.

När det gäller mottagande av elev i särskola är det uppenbart att utredningen inte har kunskap om vare sig vad en kognitiv funktionsnedsättning innebär eller om de utredningar som behövs göras för att kunna bedöma om en elev tillhör personkretsen för mottagande i särskola eller inte. Det är absolut otillräckligt att enbart göra en medicinsk bedömning. Elever som är mottagna i särskolan har inte nödvändigtvis en medicinsk sjukdom. Men framförallt är inte enbart en medicinsk bedömning tillräcklig. 1177.se förklarar det som tidigare kallats utvecklingsstörning på följande sätt:

”En intellektuell funktionsnedsättning innebär att ett barn har nedsatt intelligens, och också sämre förmåga inom minst två av följande tre områden:

- Teoretisk förmåga, det vill säga hur hen klarar av att läsa, skriva, räkna och annat som tränas i skolan.
- Social förmåga, till exempel hur hen kan umgås med andra.
- Praktisk förmåga, hur hen klarar aktiviteter i det dagliga livet som till exempel att äta, tvätta sig och klä sig.”

Det innebär att utöver den medicinska utredningen krävs också en pedagogisk, psykologisk och social utredning inför bedömningen av om en elev kan tas emot i särskola. Det är av största vikt att en sådan sammantagen bedömning sker, eftersom en elev, trots en kognitiv funktionsnedsättning, kan fungera väl i skolan rent kunskapsmässigt, t.ex. vid autism.

Skolinspektionen granskar regelbundet särskolor och därmed också mottagandet av eleverna. De problem som Skolinspektionen uppdagat har snarare handlat om bristande kompetens hos kommunen vid utredningarna om mottagande, än om ekonomiska skäl. Att ta emot en elev i särskola är förenat med betydligt högre kostnader än om eleven går i grundskola. Utredningens bedömning i sin rubrik synes därför träffa helt fel i det fallet. I och med att Skolinspektionen regelbundet granskar mottagandet av elever i särskola anser Förbundet inte att detta "kan behöva ses över".

Utredningens förslag:

Inför extern bedömning av de nationella proven, till skillnad från dagens system där proven rättas internt på skolan. Betygen förankras i provresultaten på skolnivå.

Förbundet avstyrker förslaget såsom det är utformat.

Förbundet kan se nytta av extern bedömning av de nationella proven. Det visar sig dock att problemet är mer komplicerat än att det löses med enbart extern rättning. När Skolinspektionen gjort stickprovsrättningar har de olika inspektörerna gjort olika bedömningar av samma prov. Det är alltså svårt att göra en helt likartad bedömning av samma fråga; det är personberoende. Det innebär att proven i så fall bör göras om så att det inte finns utrymme för sådan skillnad i bedömningen. Men kan det ske samtidigt som alla delar av kunskapskraven möts?

På Skolverket sker ett utvecklingsarbete med att ta fram digitala nationella prov. Förbundet ser positivt på det arbetet och utgår från att sådana digitala prov också kan underlätta rättning. Det finns flera fördelar med digitala nationella prov, då de underlättar hanteringen av proven och lättare kan analyseras för att se elevers utveckling mot målen under tid.

Skolverket arbetar också på olika sätt för att stödja bedömning och betygsättning, dels genom stödmaterial, dels också genom regeringsuppdrag att se över kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav i dessa. Det är också ett utvecklingsarbete som förbundet anser är viktigt och kommer att leda till tydligare kunskapskrav och därmed bättre betygsättning.

Det är lärarna som har ansvaret för undervisningen och är också de som har rätten att sätta betyg. Inte ens rektor eller domstol har rätt att överpröva betygen. Bedömning och betygsättning är en väsentlig del av läraruppdraget och den yrkesskicklighet som en lärare förväntas besitta. Det är inte rimligt att frånta lärare den uppgiften som följer av uppdraget. I stället bör lärarutbildningarna stärka lärarnas kunskaper i bedömning och betygsättning. Det är i grunden detta som gör att Förbundet avstyrker förslaget såsom

det är formulerat. Förbundet förordar extern rättning, men resultatet av de nationella proven ska vara rådgivande och betygsstödjande. Förbundet anser därför inte, såsom utredningen föreslår, att betygen ska förankras i provresultaten på skolnivå. Det riskerar att underminera lärares uppdrag att bedöma och betygsätta eleverna och till en form av "förhandlingar" om elevers betyg mellan lärarna på en skola. Det minskar också rättssäkerheten för eleverna om deras betyg i stället skulle sättas efter relativa parametrar. Idag är det i skollagen tydligt att betygsättning som myndighetsutövning ska utövas av respektive lärare och förbundet anser att det ska fortsätta gälla.

Utredningens förslag:

Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna höjs, med sikte på att dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att karriärvägledningen är av allra största vikt för eleverna och att det är rätt att vägledningen ska ingå redan från årskurs 1. Förbundet har i stort sett tillstyrkt alla förslag i **Framtidsval - karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4)**, där betydligt högre krav ställs på skolhuvudmännens vägledning. Däremot anser inte Förbundet att den här utredningens förslag tillför något ytterligare då vi bedömer att studie- och yrkesvägledningen redan innehåller detta uppdrag.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Utredningens bedömning:

Kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola. Den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar sannolikheten för framgång i det arbetet.

Förbundet avstyrker bedömningen.

Förbundet anser inte, som ovan påtalats, att Skolverket ska ha en regional organisation. Skolverkets egen uppföljning visar också att projektet Samverkan för bästa skola visar på begränsat förbättrat resultat för de skolor som deltagit, sett under lång tid.

Däremot delar Förbundet utredningens uppfattning att ledning och styrning samt systematiskt kvalitetsarbete är nyckelfaktorer i arbetet för högre kvalitet i skolan. Det är viktigt att det finns möjlighet till utbildning i dessa avseenden, där Skolverket kan göra insatser men likväl andra aktörer. Skolinspektionen har också ett viktigt uppdrag att tydligt granska just dessa faktorer och vidta sanktioner för de huvudmän som inte uppfyller kraven på god kvalitet i dessa avseenden.

Förbundet delar heller inte synen på vilka skolor som kan anses vara "problemfyllda". Utredningen tar fasta på att det enbart avser skolor där eleverna har tyngre socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Men så är inte fallet. Skolor med problem med ordning, trygghet och studiero finns oberoende av vilka elever som går där. Att skylla tillståndet i skolorna på eleverna är att göra det lätt för sig och placera problemen någon annanstans än på huvudmannens ansvar för skolan. Skolan har ett tydligt uppdrag i dessa frågor och ska hålla god kvalitet oavsett elevunderlag.

Utredningens rekommendation

Återinför den centrala läromedelsgranskningen, eventuellt kombinerad med en inköpsfunktion. Lagfäst elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet.

Förbundet avstyrker rekommendationen.

Förbundet anser att det är av stor vikt att eleverna har god tillgång till läromedel av hög kvalitet och att dessa kan bestå av olika media, såsom litteratur i bokform, datorprogram osv. Förbundet anser dock att det är huvudmannen för skolan som ska fatta beslut om vilka läromedel som ska användas i undervisningen.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
förbundsjurist

