

2021-04-12

IdéburnaSkolors RIKSFÖRBUND

Till

Finansdepartementet

SOU 2020:46

(Dnr Fi2020/03418)

Idéburna skolors riksförbunds remissvar på betänkandet från jämlikhetskommissionen, En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46).

Idéburna skolors riksförbund (ISR) organiserar icke vinstutdelande fristående skolor och arbetar för att stärka möjligheterna för olika idéburna pedagogiska alternativ att bedriva förskola/skola inom det svenska utbildningsväsendet. ISR verkar för att försvara friskolereformens mångfaldssyfte och för en deltagande målstyrning där skolorna själva kan styra över hur verksamheten ska organiseras för att nå de nationella målen. På så vis främjas en reell pedagogisk mångfald, vilket är en förutsättning för en verklig valfrihet för elever och föräldrar.

Med idéburna skolor avses den definition som tagits fram av utredningen Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56

Sammanfattning

ISR delar Jämlikhetskommissionens uppfattning om utbildning som ett av de viktigaste politikområdena för en jämlikhetsfrämjande samhällsutveckling såväl som beskrivningen av det bekymmersamma läget inom utbildningssektorn – med ökande segregation och bristande likvärdighet.

ISR har dock allvarliga invändningar mot kommissionens analyser och diagnoser av orsakerna till det bekymmersamma läget, liksom mot många av de förslag som dessa analyser leder fram till. Kritiken gäller framför allt att konsekvenserna av det styrsystem som infördes samtidigt med kommunaliseringen inte finns med i analysen. Andra brister är att den idéburna friskolesektorn överhuvudtaget inte uppmärksammas i betänkandet liksom att marknadsiseringen av skolektorn tycks tas för given. ISR ifrågasätter även utredningens tolkning av EU-rätten, dvs att utbildning skulle vara en ekonomisk tjänst.

Utifrån ISR:s alternativa diagnos för skolans tillstånd drar vi andra slutsatser kring en rad förslag i betänkandet. Vår syn visar sig främst i avstyrkande av förslag kopplade till en utbyggnad av en statlig regional organisatorisk överbyggnad och en kraftigt expanderad

Skolinspektion. ISR vill istället se en ökad samverkan inom ramen för nuvarande organisation där kommunen och kommunens egna jämte idéburna skolor blir naturliga samarbetspartners. Mot en omfattande ny överbyggnad och ännu mer av NPM-styrning ställer ISR tillit till professionen och satsningar direkt in i skolan.

När det gäller förslagen så har vi inte tyckt oss kunna sammanfatta våra ståndpunkter pga förslagens/ rekommendationernas/ bedömningarnas utformning med ofta flera förslag inom samma punkt.

ISR:s övergripande synpunkter

Idéburna friskolors roll och betydelse

Inledningsvis vill ISR uppmärksamma Finansdepartementet på att betänkandet helt saknar koppling till de tre nyligen avlämnade offentliga utredningar som alla lyft de idéburna organisationernas del i Sveriges välfärdsproduktion, de särskilda mervärden som idéburna aktörer bidrar med och som också belyser de hinder och utmaningar som de idéburna verksamheterna möter. Detta perspektiv lyser helt med sin frånvaro i betänkandet. Varken betänkandet *En palett för ett stärkt civilsamhälle, Ordning och reda i välfärden* eller betänkandet *Idéburen välfärd* finns med bland de offentliga utredningar som utredningen studerat. Det framgår tydligt att regeringens uttalade målsättning om att idéburen välfärd ska öka inte har tagits i beaktande. Idéburna (icke vinstutdelande) skolor nämns över huvud taget inte i den 1000 sidor långa rapporten trots att flera förslag på friskoleområdet presenteras. Genomgående framställs fristående skolor som vinstutdelande och förslagen inriktas på att begränsa deras utrymme. Inte heller i den avslutande konsekvensanalysen finns några som helst tankar om hur den idéburna utbildningsverksamheten kan tänkas påverkas av utredningens förslag.

ISR menar att kommunerna har mycket att vinna på att släppa in idéburna aktörer i områden som behöver engagemang och den breda kompetens som finns inom civilsamhället. Idéburna skolor vill vara med och arbeta för att motverka en utveckling mot ytterligare segregation och för att skolors elevsammansättning ska bli mer allsidig. I detta vill skolorna gärna samverka med kommunerna i deras långsiktiga planering så att fler elever får möjlighet att välja idéburna skolor. Vi tror också att våra skolors kompetens och civilsamhällets olika aktörer skulle kunna stödja en positiv utveckling i alla skolor. Likvärdig behandling och samma ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor är dock en förutsättning liksom en ökad samverkan med kommunen byggd på tillit och ömsesidighet

ISR delar inte Jämlikhetskommissionens analys av orsakerna till problemen i svensk skola

ISR noterar att alla utredningar på skolområdet för närvarande ”springer åt samma håll”; samtliga lyfter centralisering, ökat statligt ansvar/förstatligande och starkare styrning inklusive mer granskning och uppföljning. Detta rimmar dåligt med att få en starkare och mer attraktiv lärarprofession. Det rimmar också dåligt med ett skolsystem som präglas av mångfald och verklig valfrihet.

I det följande kommer först en del kritiska kommentarer angående Jämlikhetskommissionens analys av orsakerna till situationen inom utbildningssektorn. Därefter tar vi upp frågan som väcks i utredningen om att Sverige har överimplementerat EU-rätten och ifrågasätter beskrivningen av utbildningstjänster som ekonomiska. Därefter kommenterar vi delar av de förslag och rekommendationer som JK ger.

Jämlikhetskommissionens analys och diagnos

Den diagnos när det gäller orsakerna till problemen i skolektorn som kommissionen presenterar är dessvärre bristfällig och innehåller dessutom en del felaktigheter. Diagnosen omfattar huvudsakligen en analys av vad som kallas tre politikskiften, som enligt kommissionen, särskilt kan pekas ut som bidragande till problemen. Kommissionen hävdar att det framförallt är tre stora politikförändringar som bidragit till den situation vi har idag: kommunalisering, en förändrad pedagogisk regim och skolvalet i kombination med fri etablering av nya skolor

Kommunalisering

Kommunalisering används som rubrik för de decentraliseringsreformer som genomfördes i början av 1990-talet. Dessa omfattade emellertid också introduktion av nya styrformer – vad som sammanfattningsvis brukar kallas New public management. Denna styrmodell omfattar bland annat mål- och resultatstyrning, fokus på resultatenheter, kostnadskontroll och kvalitetssäkringssystem. Detta har för det första lett till en växande administrativ överbyggnad som inte avlastar skolornas administrativa börda utan tvärtom förstärker den. Sedan början av 1990-talet har skolmyndigheternas administrativa överbyggnad kontinuerligt vuxit (från ca 400 anställda till dagens ca 2500) vilket innebär att allt större andel av skolans resurser går till att granska och följa upp arbetet. För det andra har mål- och resultatstyrningen också präglat utformningen av skolans styrdokument med konsekvenser för utformningen av arbetet i klassrummen.

De mål- och resultatstyrda läroplanerna har fått stora konsekvenser för undervisningen och pedagogiken. Fokus på den enskilda eleven och dennes ansvar för sitt lärande tillsammans med det nya betygssystemet öppnade möjligheter för elever att bestämma sig för att sikta på ett visst betyg och att inrikta sig mot vad som hade formulerats som krav för det aktuella betygssteget. De nya villkoren för verksamheten passade som hand i handske för den typ av individualisering som utvecklats av lärare under 1980-talet, nämligen 'eget arbete'. Dvs en arbetsform där eleven tar ansvar för att planera och följa upp sitt egna arbete. Det är en arbetsform som kritiserats inom pedagogisk och didaktisk forskning, men som måste ses som ett praktiskt svar på de krav som ställdes på lärarna på 1990-talet. Med läroplanen 2011 och det nya betygssystemet fick resultatstyrningen ett ännu större genomslag i läroplanerna i form av formulerade kunskapskrav för varje ämne och betygsnivå.

Av den omfattande omstrukturering av skolsystemet som genomfördes i början av 1990-talet uppmärksammar kommissionen alltså endast en aspekt, nämligen kommunaliseringen. Denna förenkling leder därefter naturligt fram till förslagen om förstatligande av skolan och en förstärkt statlig styrning.

Konstruktivismen

Denna diagnos tar sin utgångspunkt i kritiken mot att den lärarledda undervisningen i svenska skolor i alltför hög grad ersatts av individuellt 'eget lärande'. Det är en beskrivning som vi håller med om och som det finns forskningsstöd för. Däremot saknas forskningsstöd

för kommissionens påstående att det skulle vara resultatet av ett skifte av pedagogisk doktrin mot vad de kallar för en konstruktivistisk pedagogik i 1994 års läroplaner. I själva verket utmärktes läroplanerna från 1994 av att de, i kontrast till tidigare läroplaner, inte förordade några särskilda metoder eller pedagogiska arbetsätt. Det går alltså inte att förklara den utveckling mot 'eget arbete', där eleverna själva i varierande utsträckning förväntas planera och genomföra sitt skolarbete, med att det skulle vara påbudet. Dessutom är det en missuppfattning att dessa arbetsformer skulle vara uttryck för en 'konstruktivistisk' pedagogik.

Förutom att kommissionen alltså felaktigt påstår att någon slags pedagogisk konstruktivism skulle vara påbudet, så är det anmärkningsvärt att inte frågan om orsaken till det ökade individuella arbetet analyserats ordentligt. Vilken betydelse har det nya betygssystem som infördes samtidigt haft? Vad blev effekten av att den nationella läroplanen skulle minskas och bli så liten så att den skulle rymmas i bakfickan (Göran Perssons ambition)? Och hur har de mål- och resultatstyrda läroplanerna som då infördes påverkat pedagogiken i skolan? Inte heller nämns den ekonomiska nergången under 90-talet som ledde till minskade resurser till skolan.

ISR menar att betygsreformen tillsammans införandet av mål- och resultatstyrningen har haft ett stort inflytande på utvecklingen av de pedagogiska verksamheterna i svensk skola och drivit fram såväl 'baklängespedagogik' som individuella arbetsätt.

Skolval och fri etableringsrätt.

Skolvalet, den fria etableringsrätten och en generös skolpeng beskrivs sammantaget ha skapat en situation som i det närmaste omöjliggör kommunernas planering och organisering av skolan. ISR håller med om att det finns problem som behöver lösas kring både skolvalet och frågan om nyetablering av friskolor. Ett problem är svårigheten att lösa segregationen och planering av skolorganisationen. Ett annat är att nyetableringen av idéburna skolor nästan helt har upphört genom de regelverk som kommit de senaste åren. Detta går emot den intention att den idéburna sektorn inom välfärdsproduktionen ska växa vilket regeringen framfört i direktiv till ett flertal utredningar.

Dock menar vi att de problem som uppstår i stor utsträckning beror på att skolmarknaden i allt högre utsträckning domineras av kommersiella skolkoncerner vilket driver konkurrens, marknadstänkande och ökad kontroll.

För att motverka de negativa konsekvenserna av skolvalet och den fria etableringsrätten vill ISR verka för en ökad samverkan mellan skolorna i kommunen samt mellan kommunen och skolorna. En sådan samverkan behöver inte enbart gälla var och när en ny skola kan etableras utan också omfatta utveckling av olika former av partnerskap mellan kommunala och idéburna verksamheter

Utbildning som ekonomisk eller icke-ekonomisk allmännytt

Den för kommissionen skrivna underlagsrapporten av Jörgen Hettne om implementeringen av EU-regelverket i Sverige visar på ett förtjänstfullt sätt att implementeringen av EU-rätten på viktiga områden har karaktäriserats av överanpassning, det vill säga att svenska regeringar av inrikespolitiska skäl har gått längre än vad EU-regelverket kräver.

Kommissionen föreslår en genomgång av viktigare politikområden med sikte på att mer effektivt utnyttja det befintliga handlingsutrymmet.

ISR välkomnar detta, och vill särskilt betona behovet av att se över huruvida utbildning kan ses som icke-ekonomisk tjänst. Det skulle öppna för en ökad samverkan mellan kommuner och idéburna aktörer.

Betänkandet konstaterar att det är viktigt att diskussionen inom Sverige vilar på korrekta grunder och att man inte felaktigt använder medlemskapet som motiv för lagändringar som man vill genomföra av inrikespolitiska skäl.

Trots detta visar betänkandet prov på långtgående slutsatser i just den anda som Jörgen Hettne beskriver som en övertolkning.

Exempel på detta är Jämlikhetskommissionens slutsats att skattefinansierad utbildning skulle utgöra "ekonomisk verksamhet" som omfattas av EU:s statsstödsregler. Vi menar att Jämlikhetskommissionens tolkning av rättsläget är ett exempel på svensk överanpassning till de krav som följer av medlemskapet i EU.

ISR menar vidare att det saknar betydelse om utföraren är offentlig eller privat. Inte heller privata utförare bedriver "ekonomisk verksamhet" när de – som i fallet friskolor – ingår i ett lagstadgat och skattefinansierat utbildningssystem. Detta är en rimlig slutsats från ett flertal praxisfall i EU-domstolens och EFTA-domstolen, och som beskrivs närmare i Fremias remissvar.

Det som avgör om en välfärdsverksamhet ska klassificeras som "ekonomisk" eller "icke-ekonomisk" är alltså inte om utföraren är offentlig eller privat eller om det finns konkurrens mellan aktörerna utan verksamhetens sociala syfte och, inte minst, sättet den finansieras. En utbildningsverksamhet som är offentligt finansierad är "icke-ekonomisk" medan utbildningsverksamhet som finansieras med privata medel är "ekonomisk".

ISR vill i denna fråga hänvisa till den grundliga analys och genomgång av EU-frågor som lämnas i remissvar på denna utredning från Fremia.

ISR: synpunkter på utredningens förslag

ISR lämnar här synpunkter på de förslag och bedömningar som finns i nedan angivna kapitel och avsnitt.

Utredningens förslag, rekommendationer, bedömningar och författningsförslag

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

En regional skoladministration (sid 569)

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.

ISR avstyrker rekommendationen om en ny regional statlig organisation för skolans styrning och kontroll av skolan

Motivering: ISR har i sina övergripande synpunkter motiverat varför vi avstyrker detta förslag om att bygga upp nya administrativa strukturer för en alltmer detaljerad och omfattande styrning. I den inledande texten har ISR velat peka på hur denna växande "avprickningsstyrning" leder skolan i fel riktning och bort från sitt djupare bildningsuppdrag. ISR förordar istället att resurserna läggs på att satsa mer på själva skolverksamheten och stärka den professionella styrningen. All forskning pekar mot att det är professionella och engagerade lärare som lyfter skolresultat. ISR menar att läraryrket degraderas genom att lärare görs till kuggar i en alltmer detaljerad mål- och resultatstyrning.

Förändrad fördelningsnyckel (sid 572)

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.*

ISR avstyrker rekommendationen om regional statlig överbyggnad och sänkt skolpeng för friskolor

Motivering: ISR har under föregående punkt avstyrkt en regional statlig överbyggnad av det slag som utredningen föreslår. Vi har svårt att se att den resursfördelning utifrån lokala faktorer som nämns, och som vi stödjer, inte skulle kunna göras av kommuner i nuvarande system. Frågan handlar då mer om det kommunala utjämningsystemet och olika statsbidrag. Dessa senare bör dock vara samlade och generella utan tidskrävande ansöknings och redovisningsförfaranden.

Denna utredning upprepar från utredningen en mer likvärdig skola, utan att belägga sitt påstående, att fristående skolor är överkompenserade ekonomiskt i förhållande till kommunala skolor.

ISR menar att enligt alla styrdokument har de enskilda kommunala skolorna samma utbildnings- och undervisningsuppdrag som en friskola. Däremot har kommunen ett övergripande ansvar för hela skolverksamheten i kommunen. Denna utredning liksom utredningen "En mer likvärdig skola" skiljer inte tydligt på kommunens roll som ansvarig

för all skolverksamhet och rollen som huvudman för de kommunala skolenheterna. Utan denna skiljelinje blir det omöjligt att diskutera den kommunala resursfördelningen till enskilda skolenheter där likhet ska gälla mellan kommunala och enskilt drivna skolenheter.

Om bidrag till huvudmän för fristående skolor för lokalkostnader (sid 579)

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.*

ISR:s avstyrker förslaget.

Motivering: I Skolförordningen finns undantag för kommuner att betala ut höjd lokalersättning till friskolor i samband med att t.ex. en mindre kommun investerat i en ny dyr skola som kraftigt förändrat de genomsnittliga lokalkostnaderna för kommunala skolor.

I en del kommuner används också det tidigare vanliga systemet med faktisk lokalkostnad till fristående skolor. I ett sådant system är den utbetalade lokalersättningen olika till de olika friskolorna, men ersättningen att använda till undervisningen blir istället densamma.

Skolkostnadsutredningen utredde frågan om möjliga bättre finansieringsmodeller för lokalkostnader till fristående skolor. Man konstaterade att det gällande systemet har brister, men valde ändå att inte föreslå någon förändring då man inte hittade en bättre modell. Dock framfördes aldrig att något av systemen faktisk kostnad eller genomsnittlig kommunal lokalkostnad skulle kunna strida mot kommunallagen eller EU-rätten.

ISR menar att idéburna skolor bör ges möjlighet att etablera sig även i nybyggda områden där det kanske bara finns lokaler med de högre priser som ofta följer med nyproduktion. Särskilt i storstäder kan kostnaderna för nyproducerade lokaler bli så höga att ingen skola, vare sig en kommunal eller en fristående, skulle kunna klara hyreskostnaden utan kraftiga nerdragningar av undervisningskostnaderna. Kommuner löser detta för de egna skolorna genom att ha utjämningsystem för hyreskostnader mellan alla kommunala skolor och stora koncerner kan kanske göra på samma sätt. För en enskild idéburen skola skulle det däremot knappast vara möjligt.

ISR menar att det är rimligt att regelverket, som idag, är symmetriskt och inte ensidigt gynnar den kommunala skolverksamheten så som detta förslag är utformat. För den skull lagstiftaren vill frångå nuvarande system, vore det önskvärt att ersätta med modell som gör det möjligt för kommunen att subventionera lokalkostnader för idéburna icke-vinstutdelande friskolor. ISRs alternativa tolkning av EU-rätten vad avser utbildningstjänster skulle också medge sådan aktiv samverkan mellan kommun och idéburna aktörer.

Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem (sid 581)

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.*

ISR avstyrker rekommendationen om ett regionalt statligt Skolverk med dessa uppgifter och föreslår istället andra vägar för hur samverkan kan förbättras

Motivering: ISR har i vårt sammanfattande ställningstagande avstyrkt en regional statlig organisation för styrningen av skolväsendet.

När det gäller gymnasieskolan finns idag regional samordning på många håll. Denna kan utvecklas, men detta måste ske utifrån lokala förhållanden och kommer sannolikt att se olika ut i olika delar av landet. T.ex. måste hänsyn tas till att elever får rimliga resvägar m.m. ISR har svårt att se att de, som vi förstått större regionala enheter som föreslås i denna utredning, skulle lämpa sig för detta ändamål.

ISR har i många sammanhang framhållit att vi önskar en närmare samverkan med skolornas lägeskommuner och ses som en integrerad del i kommunens skolsystem. Detta skulle ge en helt annan grund för samverkan än utredningens förslag.

Med utredningens förslag om en regional förhandsprövning av behovet av en friskola befarar ISR att det kommer att bli ett totalt stopp för all nyetablering. Redan idag är nyetableringen av idéburna skolor mycket låg i hela landet. Detta samtidigt som flera utredningar i sina direktiv haft i uppdrag att föreslå förändringar som kan leda till att den idéburna sektorn ska kunna öka sin andel av välfärdstjänster.

Redan idag måste en fristående skola vid nyetablering redovisa att man har elever som önskar gå i skolan. Brister i detta avseende är den vanligaste orsaken till avslag på en ansökan. Kommunen tillfrågas även om hur en etablering påverkar den kommunala skolan.

I kontrast till detta förslag ställer ISR målet om ett förtroendefullt samarbete med kommunen utifrån att man kan se nyttan och behovet av idéburna skolor.

ISR efterlyser även förslag om hur den Idéburna sektorn inom skolväsendet ska kunna öka i enlighet med de intentioner som framförts i direktiv till ett flertal utredningar.

Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor

Jäv vid betygssättning (Sid 584)

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

ISR har följande kommentar till förslaget:

ISR önskar i alla sammanhang öppenhet och transparens och att motsvarande regelverk ska gälla för idéburna skolors verksamhet som för kommunala. Att objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning ser ISR som en självklarhet och en princip som nog alla inom skolan tänker att det redan finns inskrivet och formulerat.

ISR har dock inte kännedom om något fall där jäv har åberopats för kommunanställda lärare, något utredningen av symmetriskäl hänvisar till som motiv för förslaget. Vi kan dock se frågor som behöver besvaras om detta förslag anses ge symmetri med den kommunala verksamheten. Skulle jäv kunna bli den enda grunden för att kunna överklaga betyg, och vilka konsekvenser skulle det få? ISR ser även svårigheter i att bedöma vilka elever som en legitimerad lärare inte skulle kunna betygssätta. Idag förväntas en lärare kunna undervisa och betygssätta alla elever även, om så krävs, sina egna barn. ISR efterlyser kunskap om hur kommuner ser på denna fråga.

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

ISR tillstyrker förslaget

Motivering: ISR menar att vinstmotivet inte hör hemma i skolverksamhet och ser positivt på att frågan om detta utreds.

Anställdas ekonomiska intressen (sid 585)

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

ISR har följande kommentar till förslaget

Så som förslaget är utformat förefaller man inte göra någon skillnad mellan idéburna verksamheter och kommersiella. T.ex. kan vi se att personalkooperativ som ofta drivs i formen ekonomisk förening skulle kunna ingå i denna krets. ISR vill framhålla att idéburna verksamheter karaktäriseras av att allt eventuellt överskott återinvesteras i verksamheten, och att därför inga enskilda intressekonflikter utifrån delägarskap kan föreligga.

Offentlighetsprincipen och de fristående skolorna (sid 591)

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.*

ISR tillstyrker förslaget

Motivering: ISR ser positivt på öppenhet och transparens i all skolverksamhet. Dock ser vi behovet att noga definiera t.ex. åtagande för diariehantering m.m. som skulle kunna orsaka särskilt en mindre skola mycket merarbete och ökade kostnader. Detta måste

noga övervägas och antingen kompenseras ekonomiskt eller att man hittar förenklade former där syftet ändå uppnås.

Skärpt tillsyn (sid 592)

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

ISR avstyrker förslaget

Motivering: ISR menar att tillsynen måste förändras och utvecklas från att vara enbart felsökande och dokumentationsinriktad, till att bli framåtsyftande och stödjande. Syftet med tillsyn ska i första hand vara att alla skolor, både kommunala och fristående, succesivt förbättrar sin verksamhet och utvecklas. Dagens inriktning på inspektioner med stort fokus på granskning av dokument och avbockning av delfrågor är en följd av den mål- och resultatstyrning med det fokus på dokumentation som genomsyrar skolan. Tillsyn av skolor bör istället göras mer utifrån helhetsperspektiv där både förtjänster och brister lyfts och förbättringsområden pekas ut. Detta blir särskilt viktigt om även förskolan ska inlemmas i detta system av tillsyn.

Kanske är det inte Skolinspektionen i sin nuvarande form som ska sköta ett sådant nytt uppdrag?

En tidigare utredning har redan föreslagit förändringar i sanktioner med en större likhet mellan kommunala och fristående skolor.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola Gemensam antagning till skolan

System för gemensam antagning (sid 596)

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.

ISR avstyrker förslaget med en regional antagningsenhet och förordar istället en utveckling av samverkan inom kommunen i denna fråga

Motivering: ISR har tidigare utvecklat vår syn på den regionala överbyggnaden som här ges ytterligare en uppgift.

ISR har i sitt remissvar till utredningen "En mer likvärdig skola" utvecklat vår syn på denna storskaliga algoritmstyrda antagningsmodell. Vi har även utvecklat ställningstaganden rörande olika antagningskriterier och hur de kan samverka i ett längre svar om dessa frågor till utbildningsdepartementet.

Som alternativ till den storskaliga centrala antagningsmodellen har ISR lyft de försök som pågår i allt fler kommuner med en samordnad lokal antagning inom kommunen.

För gymnasieskolan finns redan regionala antagningsenheter inom de områden som samverkar. Detta är dock en enklare process då gymnasieantagningen grundar sig på betyg. Den stora regionala indelning som denna och tidigare utredningar föreslår lämpar sig dock inte heller för gymnasieantagningen. När gymnasieskolor samverkar kring t.ex. utbud av utbildningar och gemensam antagning så är en förutsättning att det är rimliga resvägar för eleverna och att man har en lokal kännedom om den elevgrupp som finns inom området.

ISR tillstyrker att tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen.

ISR har utvecklat sin syn på olika urvalsgrunder i vårt remissvar till utredningen "En likvärdig skola" som utredde just denna fråga för utbildningsdepartementet.

Obligatorisk förskola från 3 år, särskilda insatser för barn med utländsk bakgrund (sid 599)

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

ISR avstyrker rekommendationen om obligatorisk förskola från 3 år

Motivering: ISR menar att ett obligatorium inte är rätt väg att gå. Istället förespråkar vi uppsökande arbete med motiverande samtal om fördelar med förskolan. ISR ser även en risk att en obligatorisk förskola skulle motiveras utifrån mer skol-lik strukturer och lärandemål och att förskolans specifika arbetssätt och utformning riskerade att försvinna.

Förslag: En utredning tillsätts med uppdrag att föreslå åtgärder för långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsförstärkning inom förskolan. Utredningen bör se över behov av utbildningsplatser till förskolelärarprogrammet, utformning av detsamma och alternativa vägar för kompetensförsörjning till förskoleverksamhet.

ISR tillstyrker förslaget

Motivering: Förskolan har idag generellt för låg andel utbildade förskollärare.

Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder (sid 601)

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

ISR instämmer starkt i bedömningen att det finns ett stort behov av att se över finansieringen av tilläggsbelopp för särskilt stöd.

Motivering: Däremot ser vi inte den koppling till inskrivning i särskolan som utredningen lyfter. Det är vår bedömning att de utredningar som ligger till grund för inskrivning i särskolan görs professionellt och seriöst utifrån de kriterier som gäller för mottagandet i särskolan. Sedan är det vårdnadshavare som fattar beslut om man önskar acceptera en plats i särskolan. I den processen kan det kanske ibland förekomma argument om bättre stödmöjligheter i syfte att övertyga föräldrar om värdet av att acceptera en erbjuden plats i särskolan.

Det är förstås problematiskt att elever, oavsett om de tillhör särskolans personkrets (där föräldrar avböjt plats eller där en utredning inte kommit tillstånd), eller om de har andra svårigheter att klara sin skolgång, inte ges tillräckliga resurser. Detta är idag en mycket allvarlig fråga som sannolikt har minst samma dignitet och betydelse för jämlika villkor inom skolan som de socioekonomiska skillnaderna. I allt fler kommuner har systemet med tilläggsbelopp upphört att fungera. Idag finns det i Sverige 160 000 unga mellan 18 och 25 som varken arbetar eller studerar. En stor del av denna grupp har olika svårigheter som gjort att de inte klarat skolan och livet efter skolan. Det är unga med eller utan diagnoser men ofta med tydliga svårigheter inom olika spektrumtillstånd (Essence/ ADHD/ autism m.m.). Hemmasittarproblematiken finns tydligt inom denna elevgrupp. Likaså är detta en elevgrupp som är överrepresenterad bland unga som hamnar i miljöer med brottslighet och missbruk.

Detta är inget marginalproblem utan handlar om en stor grupp elever som skolor idag får försöka hjälpa utan extra resurser. Detta ser vi är det enskilt största problem som våra idéburna medlemsskolor lyfter. Med höga ambitioner att hjälpa varje enskild elev, något som kännetecknar idéburna skolor och förskolor, känner man ofta stor frustration inför uteblivet stöd. Eftersom idéburna skolor dessutom ofta är mindre än många kommunala skolor, blir det en stor påfrestning på verksamheten när tilläggsbeloppen inte längre finns kvar annat än på pappret.

Utökad studie- och yrkesvägledning med sikte på icke-traditionella yrkesval (sid 603)

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.*

ISR tillstyrker förslaget

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Rekommendation: Undersök möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.

ISR avstyrker förslaget

Motivering: I inledningen till Skollagen står att utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande och i kap 3, 2 §: "Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål."

Hur denna lag ska efterlevas är ett professionellt ansvar (vilket också står inskrivet i lärarnas yrkesetiska principer). När Jämlikhetskommissionen skriver att "Statsmakterna bör därför ta aktiv ställning i denna fråga och tydligare ta ställning för undervisningsmetoder och principer som åtminstone inte missgynnar elever med svaga förutsättningar" (s.607) så överträder de gränsen mellan vad som är ett politiskt och vad som är ett professionellt ansvar på ett oroväckande sätt. ISR motsätter sig bestämt all form av politisk styrning av metoder och arbetsformer.

I övrigt avstår ISR från att ta upp frågor om lärarutbildning och läromedel då dessa frågor hanteras i andra utredningar just nu.

27.3.3 EU-relaterade frågor

Överimplementering (sid 921)

Rekommendation: Gör en systematisk genomgång av några av de lagar som implementerar EG-rätten i syfte att identifiera outnyttjat handlingsutrymme med avseende på jämlikhetsperspektivet.

ISR tillstyrker rekommendationen.

Motivering: ISR välkomnar denna rekommendation och vill särskilt betona behovet av att se över huruvida utbildning kan ses som en icke-ekonomisk tjänst vilket skulle underlätta kommunens samverkan med idéburna aktörer.

Avslutande synpunkter

ISR tror inte att den väg som utredningen valt - att bygga ut en statlig överbyggnad, att öka kontroll och regelstyrning och att skapa storskaliga och stelbenta system för är rätt väg för skolans utveckling och för att angripa de problem som utredningen adresserar.

I alla undersökningar som görs framhålls en avslutad gymnasieutbildning som den viktigaste skyddsfaktorn för en ung människas möjligheter att komma in i samhället på ett positivt sätt och att undvika att hamna i destruktiva beteenden och miljöer. Om skolan inte lyckas bli en trygg plats för växande och kunskapsutveckling så tilltar riskerna för barnet. ISR vill starkt framhålla alla barns rätt till lika möjligheter att ta del av en utbildning som ger

barnet/ungdomen bästa möjliga förutsättningar till utveckling, bildning och tro på sin egen förmåga.

Vi har tidigare framhållit betydelsen av en stabil och tillräcklig socioekonomisk resursomfördelning för att tillgodose kravet på likvärdighet. Vi har även lyft frågan om tilläggsbelopp som är föremål för många tvister. Detta är en viktig pusselbit just för att skapa likvärdighet – att utelämna denna fråga innebär att många av samhällets allra mest sårbara barns behov inte hanteras.

ISR välkomnar åtgärder för ökad jämlikhet och en mer likvärdig skola i Sverige. Men det finns inga snabba lösningar. Vi tror att arbetet måste ske på många plan parallellt och att det är ett långsiktigt och uthålligt arbete som måste göras. Ett arbete för att minska det segregerade boendet genom en aktiv och medveten samhällsplanering pågår i många kommuner. Likaså pågår försök att finna långsiktiga och hållbara samverkansformer mellan olika samhällsaktörer i syfte att stärka stödfunktioner för att uppnå målet att alla elever kan fullfölja en gymnasieutbildning. Civilsamhällets olika organisationer kan här ha en viktig roll. Sådana insatser kan skapa bättre förutsättningar för skolor att verka i en positiv omgivning. Skolverket har tagit fram goda exempel där huvudmän arbetar för att motverka skolegregation och dess negativa effekter. Här finns exempel på sådant som kan påbörjas direkt och receptet heter ofta *samverkan*.

Många idéburna skolor har en stark vilja att stödja barn som behöver lite mer för att kunna hitta en plats i livet och för att klara sin skolgång. Genom sin oftast småskaliga organisation och närhet till eleverna finner många barn den trygghet som de behöver för att växa. Förslag som riskerar dessa skolors fortlevnad gynnar knappast barns likvärdiga möjligheter.

Men ISR ser även behov av en förändrad syn på skolans större samhälls- och bildningsuppdrag. En skola utan vinstintressen, med en bred pedagogisk mångfald på en jämlik och likvärdig grund kan fokusera på skolans alla tre uppdrag. Inte bara kunskapsmål för nytta, utan också bildning för medborgarskap och frigörelse för sin egen sak – att bli människa.

För Idéburna skolors riksförbund

Håkan Wiclander

Ordförande

Idéburna skolors riksförbund

Epost: info@ideburenskola.se

Hemsida: www.ideburenskola.se