

Yttrande

Diarienumr.: 2020/507 60

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

SOU 2020:28

AVSÄNDARE:

Kommunstyrelsen

E-post: bracke@bracke.se

MOTTAGARE:

Organisation: Utbildningsdepartementet

E-post: u.remissvar@regeringskansliet.se



Bräcke
kommun



Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

En mer likvärdig skola, SOU 2020:28

Utbildningsdepartementet har gett Bräcke kommun möjlighet att vara remissinstans för den statliga utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Remissvaret ska ha kommit till Utbildningsdepartementet senast den 30 november 2020. Yttrandet bygger på några av de olika förslag och bedömningar som lagts fram av utredaren och nedan följer våra kommentarer kring dessa.

Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bland annat genom att Skolverket etableras regionalt

Syftet är att bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet. Den regionala närvaron ska fungera rådgivande och stödjande och ha ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen inom frågor som resultatuppföljning, kompetensutvecklingsinsatser och etablering av nya skolenheter.

Kommentar: Överlag en positiv ansats som kan stödja huvudmännen att utveckla skolan genom att det finns en högre och mer samlad kompetens inom skolans område än vad som är möjligt i små kommuner. Ett regionalt Skolverk är också den instans som ska ansvara för val av skola och placeringar liksom stödja huvudmän i det systematiska kvalitetsarbetet och se över behoven av kompetenshöjande insatser i skolor. Det regionala Skolverket kommer enligt utredningen även att ha andra uppgifter och insatser i varje region för att stödja en ökad likvärdighet över landet. För glesbygdskommuner är det också positivt att få närmare till det regionala skolverket för att i samverkan kunna arbeta för en större likvärdighet.

De farhågor som bör lyftas är att ambitionerna och styrningen är statlig, medan utförande ska göras av kommunerna, som har väldigt olika förutsättningar för att bedriva en likvärdig verksamhet. Skolval är i princip en icke-fråga i glesbygd och är mer av ett storstadsproblem. Här finns en stor risk att det byggs upp administrativa system på regional nivå som det egentligen inte finns behov av i många glesbygdskommuner, en mellannivå som är kostnadsdrivande.

Likvärdighet och skolegregation

Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Huvudmannen ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever mellan och inom enheter. Rektorer ska inom givna ramar göra detsamma för undervisningsgrupper.

Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Kommentar: Utredningen menar att skolan ska förbereda eleverna för hur samhället är uppbyggt och att eleverna ska ha en förståelse för olika slags variationer i befolkningen. På mindre orter är det ofta geografiska förutsättningar som styr skolval och där är detta ett naturligt inslag. Man går i den skola som är närmast, med sina klasskompisar som kommer från olika samhällsklasser.

Förbättra tillgången till kvaliteten i uppgifter om skolväsendet.

Utredningen anser att det är viktigt att samtliga huvudmän och skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat finns tillgängliga. Tidigare har inte alla resultat från enskilda huvudmän och fristående skolor redovisats. Det har också funnits oklarheter om kostnader för skolväsendet, vilket är av stor vikt för att kunna dra riktiga slutsatser och kunna fatta välgrundade beslut rörande skolan.

Kommentar: Det bör gälla för alla skolor, såväl enskilda som kommunala då det är en förutsättning för att se till så en ökad likvärdighet uppnås samt att segregering avstannar.

Gemensamt skolval

Ansökan från vårdnadshavare inför skolplacering

För att skolvalet ska bli mer likvärdigt ska alla skolplaceringar föregås av ett aktivt val genom att vårdnadshavare ansöker till önskad skolenhet. Skolvalet kan då också bli ett verktyg för att bryta segregation. Skolansökningar ska ske under en skolvalsperiod, som är samma för samtliga skolor. Elever vars vårdnadshavare ej gjort något aktivt val eller om deras val inte kan tillgodose ska ändå garanteras en placering i en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet. Elever kan inte placeras i en fristående skola om inte vårdnadshavarna gjort ett aktivt val.

Kommentar: För en glesbygdskommun där det inte finns egna fristående skolor är segregationen pga skolval av marginell betydelse. Dock finns en viss påverkan i gränssamhällen där det inte blir stor skillnad i närhet till hemmet om ett aktivt val till angränsande kommuners friskolor sker. Tendensen är att aktiva och välutbildade föräldrar boende i gränssamhälle gör skolval. I övrigt placeras elever i kommunen genom närhetsprincipen. De socioekonomiska förutsättningarna i kommunen innebär att ett aktivt skolval där alla skolor och vårdnadshavare i Sverige ska delta kommer att innebära en större administrativ börda för glesbygdskommuner i likhet med vår kommun. Enligt utredningens förslag innebär begreppet "gemensamt skolval" dels att alla vårdnadshavare och alla skolor är valbara och deltar, dels att information om skolval ansökan om skolplacering, urval och skolplacering ska hanteras gemensamt. Möjligheten att välja skola innebär också att alla skolor behöver beskriva sina urvalskriterier vilket också det blir en ytterligare pålaga.

Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Dock är detta bra i mer tätbefolkade områden och det kanske är dags att sträva efter asymmetri – alla kan inte göra allt på samma sätt för förutsättningarna är olika.

Beslut om placering ska ske genom ett nationellt skolvalssystem

Det ska finnas ett gemensamt och nationellt ansöknings- och placeringsbeslutssystem där vårdnadshavare kan söka till alla skolor oavsett huvudman. Ett gemensamt skolvalssystem ger effektivitetsvinster vad gäller kapacitetsutnyttjande. Varje huvudman behöver ange urvalsgrunder inför ansökningarna öppnar. Ett gemensamt system ger också en mer rättssäker hantering, exempelvis genom att elever och vårdnadshavare tidigare kan få besked om skolplacering.

Kommentar: I en glesbygdskommun som vår har vi inte samma problem vad gäller kapacitetsutnyttjandet. Vi har inte samma behov av ansöknings- och placeringsbeslutssystem, se kommentarerna på förslaget innan.

Huvudmän lämnar till Statens Skolverk uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

Alla huvudmän ska inför skolvalsperioden anmäla till Skolverket hur många skolplatser de har i respektive årskurs samt vilka urvalsgrunder som gäller vid respektive enhet. Detta effektiviserar efter skolors kapacitet och motverkar överplaceringar och undviker överkapacitet.

Huvudmän får fortsatt välja vilja de urvalsgrunder som ska tillämpas om de är i linje med alla författningar. Urvalsgrunderna ska vara klara för att hanteras i systemet innan skolvalet öppnas.

Kommentar: Detta förslag känns inte riktigt höra hemma i en glesbygdskommun på så sätt att skolorna här är glada för alla elever som vill komma till deras skola. Dock kan den höra hemma i glesbygden då det kan finnas möjlighet att elever från andra kommuner kan hamna i glesbygdskommunens skola som har kapacitet för att ta emot fler elever och därmed lättare kunna skapa rena lärartjänster och få möjlighet till att utöka personalen som en vinst för alla elever då underlaget blir större. Här återfinns även kommentaren om att de fristående skolorna har en flexibilitet i det att de kan förändra platsantalet under tiden för antagnings/skolplaceringsprocessen. Denna flexibilitet kräver att de kommunala huvudmännen har en beredskap för att anpassa sin organisation utifrån ändrade förutsättningar. De kommunala huvudmännen har i sitt uppdrag att kunna ta emot alla elever som bor inom rimligt avstånd och kan inte neka elever plats i den kommunala skolan.

Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Påpekas bör, som också utredningen tar upp, att Skolverket gör ingrepp i det kommunala självstyret om de ska godkänna de urvalsgrunder som huvudmän använder sig av. Dock ser utredningen att den prövningen som myndigheten då gör är densamma som Skolväsendets överklagandenämnd eller förvaltningsdomstolen utövar när de överprövar ett kommunalt skolplaceringsbeslut.

En elev ska endast få byta skola i samband med terminsstart

Om det inte föreligger särskilda skäl ska skolbyten bara göras i samband med terminsstart. Detta för att förmildra de ekonomiska konsekvenserna av skolbyten. Det kommer fortfarande att finnas möjlighet till skolbyte under pågående läsår, exempelvis vid flytt inom eller till en annan kommun eller då en elev på grund av kränkningar kan ha goda skäl att inte gå kvar i nuvarande skola. Alla ansökningar ska göras i det gemensamma skolvalssystemet.

Kommentar: Utifrån ett glesbygdsperspektiv är det inte jättevanligt att man byter skola mitt i terminen. Oftast är orsaken till skolbyte att man flyttar in eller ur kommunen. Det här är troligen ett större problem för större orter där det finns flera skolval. För dessa kan förslaget vara väldigt bra då ett skolbyte oftast är förenat med vissa svårigheter, både pedagogiska, kunskaps- inklusive betygsmässiga och sociala utifrån gruppdynamik osv. Att skolpengen ska följa med två månaders fördröjning kan också ses som ett bra förslag. De organisatoriska förutsättningarna blir bättre på detta sätt.

Statens Skolverk bör analysera situationen med skolenheter som har en verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen

Skolenheter med inkonsekvent stadiindelning innebär ett problem som spiller över på andra skolenheter i kommunen. Stadiindelningen kan påverka skolors dimensionering och är viktig för att bland annat utkräva ansvar utifrån de nationella proven som ska följa stadiindelningen.

Kommentar: Utredningen visar på problemen med olika stadiindelning på olika skolor och möjligheten att effektivt utnyttja elevplatser. Kommunala skolor som har stor mottagning från och/eller avlämning till friskolor med annan stadiindelning kan påverkas starkt av detta. Det är inget problem i vår kommun och vi följer stadiindelningen i huvudsak.

Rent pedagogiskt ser vi att olika stadiindelning är ett problem då elever flyttar mellan skolor vid olika tidpunkter. Det finns då risk för att en fungerande gruppbildning i klass försvåras då det varje år inkommer nya elever i skolans klasser utifrån då de lämnar den föregående skolan.

Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Detta är ett mindre problem då enstaka elever byter skola. Vad gäller ansvar för de nationella proven som följer stadiindelningen så är det olyckligt när elever behöver byta skola inför årskurs 6, de befinner sig i samma stadie men ska byta lärare och t.o.m. skola samt att en ny gruppbildningsprocess tar vid. Eleverna kan tappa i kunskapsinhämtning liksom att lärarna behöver lära känna eleverna och deras behov inför de nationella proven.

Principer för placering, mottagande och urval

Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

I den kommunala skolan ska en elev placeras vid en skolenhet där dennes vårdnadshavare önskar. Om det inte finns plats ska ett urval göras, där en eller flera grunder kan användas:

- Syskonförtur
- Kvot
- Geografiskt baserat urval
- Skolspår
- Lika möjligheter

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever till en viss skolenhet. Särskilda skäl kan handla om en elev med en funktionsnedsättning som kräver en viss skola med anpassade lokaler eller undervisning. Vårdnadshavare som inte gör ett aktivt skolval ska placeras vid en kommunal enhet i rimlig närhet till hemmet.

Kommentar: Utredningen menar att det i vissa kommuner likt vår i glesbygd kan te sig onödigt att garantera elever annat än skolplacering nära hemmet och att det därför ska vara frivilligt för kommuner att använda urvalsgrunder. Om detta gäller är det bra och minskar de administrativa svårigheterna som framför allt i uppstarten av ett sådant system skulle kunna förekomma.

Mycket av det som utredningen tar fram med översökning till en skola, relativ närhetsprincip och osäkerhet om var barnet kommer att placeras om inget aktivt skolval sker är glesbygden oberoende av då det sällan finns fler skolor i relativ närhet att tillgå. Likaså är förskolorna inte knutna till särskilda skolor. Det som kan uppmärksammas och som är ett problem för glesbygdsskolor är möjligheten att skapa attraktiva tjänster vid små skolenheter, tillgång till utbildad personal samt svårigheten att fylla ut klasser till effektiva enheter och skapa ett allsidigt socioekonomisk elevunderlag. Det finns en risk att föräldrar gör ett mer aktivt val som ökar segregationen i den närliggande skolan och då får dessa kriterier en motsatt effekt.

Datum: 2020-11-26

Diariernr: 2020/507 60

Ert ärendenr: U2020/02667/S

Utredningens förslag om att behålla en reglering som möjliggör att frånga vårdnadshavares önskemål om skolplacering om placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen ses som positiv. Utredningen gör bedömningen att mottagandet av elev i en annan kommun än hemkommunen fortsatt ska ligga på den mottagande kommunen men ska kommuniceras med den kommunala huvudmannen och Skolverket. Ingen större ändring.

Omplacering av elever med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero

Utredningen menar att denna rätt fortsatt ska finnas för kommunala huvudmän. Hur själva skolplaceringen sker sköts genom dialog med den kommunala huvudmannen och Skolverket.

Kommentar: Detta kan vara ett steg i en konsekvenstrappa samt att det i och med detta förslag sker i dialog med Skolverket vilket i praktiken innebär att Skolverket redan från början har insikt i ärendet. Viktigt att markera att det handlar om andra elevers trygghet och studiero. Bra att ta diskussionen med Skolverket om vilken skola eleven ska placeras i.

Skolans resurser

Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet

Staten behöver ta ett större ansvar för att undervisningen ska vara likvärdig och kompensatorisk. De bör använda finansiella styrmedel för att minska skillnader mellan kommuner och huvudmän samt för att säkra en socioekonomisk situation.

Kommentar: Staten har en större möjlighet än varje enskild kommun att få en övergripande bild av likvärdigheten och var mer resurser kan behöva sättas in. Utredningen för fram att det är skillnad i kostnader per skolelev i olika kommuner i Sverige. Här kommer frågan om effektiv användning av resurserna in. En glesbygdskommun kan ha högre kostnader per skolelev just därför att möjligheten till att maximera klasser, långa avstånd med fördyrad skolskjuts och möjligheten att utnyttja lärarresurser fullt ut inte går att få till. Därmed kan inte ekonomiska bidrag och resurser tas från en sådan skola och lägga den till en skola som kan maximera användandet av sina resurser. Här krävs en översyn av vad de ekonomiska resurserna går till och vad som behövs för att skapa likvärdighet eller åtminstone samma förutsättningar. Likvärdighet är inte detsamma som rättvis fördelning av resurser i form av samma mängd pengar per elev över hela Sverige. Det handlar även som utredningen framför om t ex kostnad för lärarlöner men även klassernas sammansättning och effektiviteten av när och hur ytterligare resurser tillsätts.



Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Oavsett om en klass är 10 elever eller 30 elever gäller samma timplaner och kursplaner och behovet av lärare i klassrummet minskar indirekt inte. Det behövs ämneslärare i alla fall och vilken lärare ska skolan ta bort när resurserna minskar pga elevminskning? Styrning utifrån elevantal är inte optimalt och en grundbemanning utifrån timplaner är nödvändig för att säkra alla elevers rätt till undervisningstid. Risker är att mindre skolenheter inte kan få till attraktiva tjänster och då ökar risken att likvärdigheten också blir drabbad.

Vad gäller insatser för att stödja elever i behov av särskilt stöd så visar forskningen tydligt att insatser bör sättas in tidigt. För att inte tappa elever som inte fått tidiga insatser, samtidigt som ett systemskifte mot tidiga insatser kommer till stånd, kan det behövas mer resurser under en period. En högre kostnad för att tillgodose alla stadier fram tills dess att tidiga insatser är på plats. Här finns ett behov av ett tydligare och större ansvar från staten att tillskjuta medel så att skolor får möjlighet att skapa en likvärdighet genom hela skolan.

Slå samman flera av de riktade statsbidragen till ett sektorbidrag och tillför ytterligare resurser.

Majoriteten av stimulansbidrag ska läggas samman till ett sektorbidrag med syfte att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar för att öka likvärdighet och kvalitet i undervisningen. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Resultatet av handlingsplanen ska följas upp och redovisas.

Ett sektorsbidrag minskar administrationen men ger också staten minskad kontroll över vad medlen går till.

Kommentar: Ett initiativ som förhoppningsvis minskar den administrativa bördan som finns idag, missar man ett bidrag kan verksamhetens utveckling och drift falla. Det vore också toppen om stöd i analyser kan fås från Skolverket, om ett sådant stimulansbidrag införs. Utredningen för fram att ett sätt att säkerställa att statsbidragen går till avsedda saker är att dela upp skolans ansvarsområden mellan stat och kommun och t ex låta staten svara för undervisning och lärverktyg. Intressant men då är det nära till hands att tänka att vi närmar oss hur organisationen av skolväsendet såg ut innan 1990-talet igen, vart går gränsen för när skolan är statlig igen?

Datum: 2020-11-26

Diariernr: 2020/507 60

Ert ärendenr: U2020/02667/S

Förändra beräkningen av grundbeloppet.

Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman 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.

Utredningen har uppskattat den genomsnittliga merkostnaden för kommunala huvudmän att alltid kunna bereda plats för nya elever och kunna hantera variation i elevunderlag över tid till 8,4% i genomsnitt.

Kommentar: Ett förslag som verkar mycket bra. Idag finansierar kommuner med hög skolpeng andra utförare som oftast inte har samma kostnader. Ett nationellt system för skolpeng eller kostnad/elev utifrån mätbara kriterier vore önskvärt. Idag har varje kommun sina egna uträkningar som är mer eller mindre svåra att överblicka. Går det att se över resursfördelningsmodellerna och försöka hitta en ekvation som tar hänsyn till olika förutsättningar, inklusive timplaner och klasstorlek.

Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare.

Staten behöver på sikt ta ett större ansvar för finansieringen genom att införa ett större statligt sektorsbidrag för kostnader i skolväsendet. Bidraget bör vara socioekonomiskt viktat. Detta gäller inte bara förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan utan även andra skolformer och fritidshemmet.

Kommentar: Liknar förslaget som redan tagits upp, och lite svårt att förstå skillnaden mellan förslagen. Utredningens förslag om statligt sektorsbidrag innebär bland annat att staten tar ett större ansvar för undervisningen och lärverktygen och att kommunen tar ansvar för skolmåltider, lokaler, elevhälsa sam delar av de kostnader som ingår i posten "övrigt". Det blir då ett gemensamt huvudmannaskap för stat och kommun. Enligt utredningen kommer detta att bli ungefär som innan skolan kommunaliserades. Här ser utredningen en svårighet i hur detta skattemässigt kan finansieras då kostnaderna läggs på stat i stället för kommun, vem ska ta in skatteintäkterna, hur ska detta genomföras? En annan svårighet som ses handlar om hur man centralt ska fånga de lokala skillnader som leder till skilda resursbehov.

Hur kan man ta individuell hänsyn och anpassa resurserna till elever och elevgrupper som av olika skäl är i behov av stöd? Det är svårt att säkerställa en likvärdighet enligt utredningen. Dock ser utredningen en möjlighet i att tillfredsställa dessa frågor genom att sektorsbidrag delas ut till huvudman som sedan kan fördela bidraget utifrån behov.

Utredningen ser även svårigheter i att säkerställa en likvärdighet i undervisningen för eleverna då det kan finnas skillnader i möjlighet till resurseffektivitet. Det finns också fler frågeställningar att ta ställning till innan ett sektorsbidrag kan införas vilket styrker frågan om utredningens förslag att utreda frågan vidare.



Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

En fråga som också tas upp är konsekvenserna för det kommunala självstyret. Dock framhålls att kommunen i egenskap av huvudman fortsatt kommer att ansvara för planering av verksamheten och fördelningen av medel mellan olika verksamheter även om staten fastställer frågor om undervisningen. Även påverkan på det kommunala självstyret är något som utredningen menar behöver utredas vidare.

Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Kontinuerlig uppföljning av nationella mål

Förskoleklassens och grundskolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp systematiskt och kontinuerligt. Skolverket i samråd med övriga skolmyndigheter bör kontinuerligt genomföra dialoger med skolhuvudmännen om arbetet för att nå de nationella målsättningarna. Ett internationellt råd bör inrättas och knytas till skolverket. Deras uppgift ska vara att återkommande lämna synpunkter till regeringen hur arbetet går.

Kommentar: Behövs det ytterligare uppföljning och styrning?



Datum: 2020-11-26

Diarienum: 2020/507 60

Ert ärendenum: U2020/02667/S

Övriga kommentarer kring utredningen – lite utsvävningar och funderingar

En del av förslagen som lämnats i utredningen kan säkert bidra till en mer likvärdig skola och minskad segregation, men det är svårt att se den direkta kopplingen. Fokus kring problemställningar upplevs vara storstad, fristående skolor och inte glesbygd. Mindre kommuner vars kostnad/elev ofta skjuter i höjden, utan att skolresultaten nödvändigtvis behöver vara i topp kanske inte är i fokus. Vi saknar de pedagogiska frågeställningarna utifrån elevernas bästa och tycker att fokus är på strukturella förutsättningar. Det verkar också vara så att förslagen handlar mer om statlig styrning än stöttning. Hur får vi alla elever att nå godkända betyg i årskurs 9? När alla kommuner kan uppnå det är det då vi har en likvärdig skola? Eller är det när alla elever har ett visst antal lärare utifrån hur många man är i en klass? När alla kommuner har samma kommunala skattesats oavsett var den ligger, då funkar säkerligen skatteutjämnningssystemet också. Är det då vi har en likvärdig skola? En större dialog kring vad vi menar med en likvärdig skola hade varit önskvärt.

Vi tackar ödmjukast för att vi fått lämna våra synpunkter men vill också understryka att kommuner av vår storlek inte har utredarkapacitet vilket innebär att det är mycket tidskrävande att sätta sig in i en utredning av denna storlek. Ett sätt att försöka kompensera för detta är att se över möjligheten att ge ett stöd för ökade kostnader i samband med yttranden i denna kaliber. Att inte ha möjlighet att svara pga. för små resurser är en fara i sig. Då kommer huvudmän med större förvaltningar alltid få det största utrymmet vilket kan bidra till en snedvriden analys.

Malin Johansson
Kommunsekreterare

Jörgen Persson
Kommunstyrelsens ordförande