

2020-11-30

Till



Utbildningsdepartementet  
SOU 2020:28

(Dnr U2020/02667/S)

## Idéburna skolors riksförbunds remissvar på betänkandet En mer likvärdig skola- minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

*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

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder för att minska skolegregationen och förbättra resurstilldelningen i förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten inom dessa skolformer. ISR delar analysen av de bakomliggande behoven till utredningen samt dess övergripande målsättning. Dock avvisar ISR flera av de åtgärder som föreslås.

#### **ISR tillstyrker följande:**

- Att det i skollagen ska anges att huvudmannen ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. (kap 4.6.1)
- Att rektor ska sträva efter att inom skolenheten skapa en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna (kap 4.6.1)
- Att det är skolhuvudmannen som beslutar om vilka och hur många av urvalsgrunderna som man önskar tillämpa på respektive skolenhet. (kap 5.7.4.)
- Att det införs ett aktivt skolval där alla vårdnadshavare ska ansöka om skolplatser. (kap 5.7.1)
- Att urvalsgrunder för både kommunala och fristående skolor tydliggörs i skollagen. (kap 5.7.4)

- Att syskonförtur, skolspår (för kommunala skolor) och verksamhetsmässigt samband och kö (för fristående skolor), tydliggörs som urvalsgrunder i skollagen. (kap 6.5.1 och 6.5.2)
- Att kvot, som då måste definieras tydligare än i utredningen, kan finnas med som urvalgrund (kap 6.5.1 och 6.5.2)
- Att övriga urvalsgrunder som redan finns idag kvarstår (kap 6.5.1 och 6.5.2)
- Att följande skrivning införs: "Om inte tillräckligt antal elever i en översökt skola kan placeras enligt de urvalsgrunder som beskrivs i skollagen kan lottning användas av samtliga huvudmän för att fylla resterande platser" Dvs att lottning införs som möjlig grund för alla skolor att använda som sista möjliga urvalsmetod, när övriga urvalskriterier, inklusive tidsbegränsad kötid, inte kunnat skilja åtskilja fler sökande till en skolas begränsade platser. (kap 6.5.1 och 6.5.2).

### **ISR avstyrker följande:**

- Att inrätta regionala statliga skolmyndigheter. (kap 3.12.1)
- Att inrätta ett gemensamt regionaliserat skolvalssystem som Skolverket ska ansvara för. Det innebär också att vi avvisar de följdförslag som förslaget innebär: att Skolverket ska handha frågor om dimensionering, godkännande av urvalsgrunder, att Skolverket bedömer särskilda skäl för skolbyte samt överklagande av Skolverkets beslut. (kap 5.7.2, 5.7.3, 5.7.4, 5.7.5)
- Att geografisk närhet ska vara begränsat till 50% av eleverna vid fristående skolor (kap 6.5.2)
- Att kö inte ska vara tillåtet som urvalgrund vid fristående skolor. Dock menar ISR att Kösystem behöver regleras och begränsas gällande maximal kötid. (kap 6.5.2)
- Att förskola som drivs av samma skolhuvudman inte ska räknas som verksamhetsmässigt samband. (kap 6.5.2)
- Att införa krav att skolhuvudmännen ska skriva en årlig handlingsplan kopplad till sektorsbidrag. (kap 9.2.2)
- Att införa möjligheten för kommuner att göra avdrag på grundbeloppet till fristående skolor. (kap 9.2.3)

## ISR:s övergripande synpunkter

Inledningsvis vill ISR uppmärksamma Utbildningsdepartementet på att utredningen 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 i 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. Regeringens uttalade målsättning om att idéburen välfärd ska öka kan sålunda inte heller ha tagits i beaktande. Inte heller i den avslutande konsekvensanalysen finns några tankar om hur den idéburna skolverksamheten kan tänkas påverkas av utredningens förslag.

ISR ser liksom utredningen vikten av att finna konstruktiva lösningar på segregation mellan och inom såväl geografiska områden som mellan och inom skolor och att alla barn och unga ska ha tillgång till en bra skola. En likvärdig skolgång är en förutsättning för att ge alla barn

samma livschanser och på så sätt förebygga segregation som riskerar övergå i ett splittrat och polariserat samhälle. Framtidens samhälle byggs i dagens skola. Morgondagens skola måste därför kunna förena både jämlikhet och mångfald. Jämlika möjligheter för alla, oavsett bakgrund, boendeort eller föräldrar, och utjämnande kompenserande insatser är väsentligt, men förlorar sitt värde om det övergår i likformighet.

När marknadstänkande och konkurrens blivit rådande inom skolsektorn har det fört med sig att samhället tycker sig behöva stärka kontrollen över att skolresurser verkligen används till elever och undervisning. Detta är problem på systemnivå som behöver åtgärdas politiskt så att istället tillit och samverkan kan ligga till grund för skolsystemets utveckling. Sverige är det enda landet i världen som tillåter att företag (numer många börsnoterade) driver skolor utifrån vinstudelningsintresse. Det är förvånande att utredningen undviker analys av detta systems konsekvenser med påföljande möjliga åtgärder.

I denna utredning, tillsammans med en rad andra utredningar, är svaret på flera av skolans problem att öka den statliga styrningen och kontrollen. Denna inriktning är inte bara förödande för de pedagogiska verksamheterna utan försvårar också särskilt för de små skolorna som har att förhålla sig till en alltmer detaljreglerad styrning. Allt fler kontrollsystem begränsar den pedagogiska friheten i hela skolsystemet. Men kanske allra allvarligast – eleven riskerar att försvinna helt. De system vi skapar måste alltid ha barnet/eleven i fokus.

Idéburna skolors riksförbund välkomnar vissa konkreta förslag men har också svårt att se hur flera av förslag som utredningen mynnar ut i skulle leda till en mer likvärdig skola. Istället för att närmare analysera vad som kan göras inom nuvarande system för att öka likvärdigheten och förbättra elevers kunskapsresultat har utredningen valt att lämna förslag till omfattande organisatoriska förändringar som i stor utsträckning handlar om ökad byråkrat, ökad kontroll och mer statlig detaljstyrning av skolan. ISR menar att det vore klokt att återuppliva diskussionen om gränsen mellan det politiska och det professionella ansvaret och Skolverkets tidigare policy att stanna vid kommungränsen. Utredningen visar en stark tilltro till att ökad reglering, detaljstyrning och kontroll ska lösa skolans problem. Frågan är för vad staten ska ta ansvar och vilka problem som därmed kan avhjälpas.

Att bygga upp ytterligare administrativa institutioner spridda över landet innebär en kraftig utökning av skolsystemets administrativa överbyggnad. Beräkningar har gjorts där kostnaden för Skolinspektionens granskningar motsvarar i storleksordning 1000 lärartjänster och här föreslås ytterligare utbyggnad av de granskande och styrande myndigheterna. Utredningen föreslår bl.a. att skolor ska styras genom att de skriver handlingsplaner som det statliga organet följer upp varje år och som kopplas till resurser. Detta kostar inte bara i form av en ökad administration, det tar också skolors och lärares tid.

Denna del av förslagen innebär en ytterligare förstärkning av den NPM-styrning av skolan som regeringen tidigare sagt sig vilja komma bort ifrån. Detta menar vi är kontraproduktivt i förhållande till likvärdighetsmålet.

ISR menar att det istället för detaljstyrning och förstärkt kontroll är tillit till professionen som är vägen framåt. För att ge varje elev möjlighet att utvecklas enligt sina förutsättningar krävs

individuella bedömningar och varierade åtgärder – vilket i sin tur kräver lärare med ett professionellt skolat omdöme.

Utredningens betoning är snarare lika än likvärdig. Med en ökad likformighet stryps den pedagogiska mångfald som ISR vill framhålla som en styrka och som vi menar kan medverka till en mer likvärdig skola. ISR känner oro för att det kan bli ännu svårare att bedriva en bildningsinriktad pedagogik om utredningens förslag genomförs.

Utredningens ambition, att verka för en socialt mer blandad elevsammansättning i alla skolor, delas av ISR. Detta kan stärka skolans förutsättningar att arbeta för tolerans och förståelse mellan människor från skilda sociala och etniska grupper och även förbättra kunskapsresultaten. Dock menar ISR liksom utredningen att segregationen är en komplex fråga som kräver ett strategiskt långsiktigt och uthålligt arbete med fler aktörer än enbart skolan. Boendesegregationen försvårar socialt blandade skolor då barn och föräldrar allt som oftast önskar en skola nära hemmet. Detta är tydligare ju yngre barnet är och tydligast i socioekonomiskt svaga områden. Ju mer ojämlikt och segregerat omgivande samhälle är desto svårare och viktigare blir skolans kompensatoriska och demokratiskapande uppgift.

ISR ser att många 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. Den idéburna sektorn har en tradition av att se den egna delaktigheten som en viktig kraft för goda resultat. Olika samverkansprojekt mellan skolor för att skapa positiva mötesplatser kan också vara en av flera pusselbitar.

Det är väl dokumenterat att föräldrars inställning till sina barns skola är en viktig faktor för barnets skolframgång. Föräldrar som känner sig positivt engagerade och delaktiga i skolans verksamhet kan påverka barnets uppfattning om sig själv och sina möjligheter. I en skola där föräldrar är välkomna in och där deras olika erfarenheter värdesätts, skapas andra förutsättningar än i en skola där föräldrar ses som kunder.

Men det är inte bara elevsammansättningen i skolan som helhet som är viktig. Friskolor har enligt utredningen totalt en något högre andel elever med utländsk bakgrund än kommunala skolor, men en lägre andel nyanlända elever, vilket ISR beklagar. Men ISR vill även betona det utredningen talar om som segregation inom skolor med ett ”vi och dom-tänkande”. ISR tror att det är lättare att undvika sådant i mindre skolenheter.

Alla barn bör, utifrån sina egna förutsättningar, ha möjlighet att utvecklas i en skola som känns trygg och som öppnar dörrar mot bildning, tolerans, framtidstro och vilja att delta i samhällets fortsatta utveckling. Barn har olika behov, t.ex. kan vissa barn ha behov av en mindre skolenhet medan andra kan anpassa sig i ett större sammanhang. Olika pedagogiska inriktningar kan passa olika barn utifrån personlighet och intressen. Alla skolor ska vara bra skolor, men de behöver för den skull inte vara lika. Likvärdig kan också betyda möjligheter för barn och unga att vara olika.

Att ge alla barn en bra start i livet och det sociala skydd en fullföljd skolgång innebär är en angelägen uppgift för alla samhällssektorer och alla skolor. ISR önskar bygga närmare

samverkan mellan kommuner och fristående skolor och förespråkar dialog och samverkan istället för konkurrens. Med utgångspunkt i ömsesidigt förtroende och tillit kan man sannolikt finna många lokala lösningar på sådana frågor som är utredningens utgångspunkt. Genom att stärka skolors ekonomi och tillgång på välutbildade lärare istället för att bygga upp ännu en administrativ överbyggnad kan sannolikt fler barn få tillgång till en bra skolgång.

ISR instämmer i att likvärdigheten till en del kan förbättras genom riktade resurser. Barn har olika behov av lärarstöd i skolsituationen och detta förutsätter ekonomiska medel för att kunna ge alla barn den hjälp de behöver. Det handlar t.ex. om barn som har sämre möjlighet att få stöd i sitt skolarbete från hemmet, barn som har ett annat modersmål än svenska och barn som har en bristfällig tidigare skolgång. En tydlig och stabil socioekonomisk fördelning är viktig. ISR kan dock känna tveksamhet inför ett delat ansvar mellan stat och kommun för skolans resurser. Det gäller särskilt för denna viktiga del, då risken finns att ingen tar det samlade ansvaret för helheten.

Men det riktade stödet handlar också om barn som utifrån olika egna svårigheter behöver särskilda anpassningar för att kunna anses ha likvärdiga möjligheter. Likvärdighet handlar om att utgå från elevens behov. ISR beklagar att utredningen inte lyckats hantera den viktiga likvärdighetsfrågan om tilläggsbelopp och stöd till elever, oavsett bakgrund, i behov av särskilt stöd. Istället skjuter utredningen denna fråga ifrån sig, till en ny utredning.

Utredningen lägger även förslag gällande den allmänna resursfördelningen och menar att friskolor är överkompenserade. De resonemang som utredningen för och de förslag utredningen lägger om ändrad resursfördelning har redan avfärdats av två tidigare utredningar, 2010 då skolpliktskostnaden avskaffades och 2016 i Skolkostnadsutredningen.

I utredningen beskrivs ett antal uppgifter som kommunen har utöver att finansiera kommunala skolor. I texten används genomgående begreppet "kommunal huvudman" för att benämna kommunens två olika funktioner: 1) som huvudman för de kommunala skolorna och 2) som ansvarig myndighet för hela skolsystemet i kommunen. En lång rad åtaganden benämns "den kommunala huvudmannens större åtagande". Utredningen är mycket svävande i att tydliggöra skiljelinjen mellan de olika uppdragen, vilket är helt avgörande för att kunna bedöma om och hur skolpengen ska fördelas på lika villkor. Kommunens övergripande ansvar för skolverksamheten ska inte ingå i beräkningen för skolpeng. En kommunal skola och en friskola har samma uppdrag, däremot har kommunen ett större övergripande uppdrag och ansvar för hela skolsektorn och alla elever i kommunen.

*Det är anmärkningsvärt att en utredning som vill föreslå långtgående förändringar i resursfördelningen inte i sin framställning är glasklar i skiljelinjen mellan dessa två olika roller som kommunen har.*

Detta har också snedvridit debatten där man kan läsa om den stora orättvisan att den kommunala skolverksamheten ska bära stora merkostnader, något vi anser inte överensstämmer med verkligheten vilket vi kommer att utveckla vidare (på sid 16-20).

ISR konstaterar att redan dagens regleringar kraftigt försvårar de idéburna icke vinstutdelande skolornas möjligheter att driva skola. Nu föreslås ytterligare både byråkrati

och regleringar att bekosta och hantera. ISR befarar att regelverken på sikt kan komma att utplåna mångfalden.

## ISR: synpunkter på utredningens förslag

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

### Kapitel 3. Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

#### **Avsnitt 3.12.1 Utredningens bedömning är att staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt**

ISR har i den inledande texten framfört att vi inte önskar en ytterligare administrativ överbyggnad i form av en regional statlig nivå. Det regionala Skolverket föreslås ha vittgående befogenheter vilka även kan tänkas växa ytterligare i framtiden. ISR menar att förslaget istället bör bygga vidare på den ansvarsfördelning som idag finns mellan stat och kommun och att dialog och samverkan blir ledord istället för konkurrens och marknadstänkande. Det finns knappast något stöd för att kontroll och detaljstyrning är vägen mot en skola som håller en hög kvalitet.

Det regionala Skolverket föreslås t.ex. hantera ett statligt sektorbidrag med krav på årliga handlingsplaner som skolorna ska kommunicera med Skolverket. ISR ser detta som ett led i en ökad detaljstyrning och kontroll och något som motverkar pedagogisk mångfald och tillit till professionen. ISR befarar att det mer blir en betoning på lika än på likvärdig.

Det skulle också innebära en ökad administration, något som tar resurser från kärnverksamheten. Att minska administration och istället ha fler lärare som kan arbeta med elever brukar anges som en målsättning för skolan. Om förslagen i denna utredning genomförs så kommer utvecklingen gå i en annan riktning.

En annan uppgift som föreslås ligga på den regionala statliga nivån är även en samlad antagning till skolorna inom regionen. ISR är mycket kritisk till en sådan storskalig och stelbent lösning som knappast gagnar eleverna. ISR förordar istället att man utvärderar och utvecklar de samverkanslösningar som idag prövas inom ett antal kommuner.

Frågor som vi däremot ser skulle kunna vinna på någon form av samordning utanför kommungränser är forskningssamverkan och vissa typer av fortbildning.

ISR önskar en bättre samverkan mellan fristående huvudmän och kommunen i båda dess roller som övergripande ansvarig skolmyndighet och som skolhuvudman för de kommunala skolorna. Det är en övertygelse hos ISR att detta skulle kunna leda till stora vinster för utveckling och nytänkande. Till exempel finns idéburna huvudmän som tillsammans med olika aktörer i civilsamhället är intresserade av att i samverkan med kommunen ta över och driva skolor i utsatta områden. Kanske skulle man här kunna studera hur andra länder arbetat med frågor om att lyfta skolor även om det alltid är svårt att överföra andras modeller. Ett exempel att titta på kunde t.ex. vara det amerikanska charter school-systemet.

Sådana skolor är en slags blandform mellan en offentlig och fri skola som bygger på ett åtagande att driva en verksamhet – som inte är reglerad men förväntas ge resultat.

Eftersom hel del av de idéburna skolorna är mindre skolor – och därmed också lämpade för att skapa trygga miljöer som många barn är beroende av - kan en positiv samverkan mellan kommun och friskola skapa möjligheter att samordna verksamheter så att dessa skolor bättre kan bidra till en större allmännytta.

Istället för nya stora administrativa reformer förordar ISR att fokus riktas mot själva skolverksamheten. Välutbildade lärare i hela landet, praktisknära forskning, ökad professionsstyrning och en samverkan med kommuner som bygger på tillit är något som ISR efterfrågar. Skolverket bör fortsätta att arbeta med riktade stärkande insatser mot särskilt behövande skolor där projektet *Samverkan för bästa skola* är ett exempel. ISR önskar bibehålla ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner, men göra kommuners uppdrag, i rollen som ansvarig skolmyndighet, tydligare och mer transparent gentemot såväl fristående som kommunalt drivna skolor.

*Sammanfattningsvis delar ISR inte utredningens bedömning om värdet av en regional uppbyggnad av statens Skolverk som metod för större likvärdighet och minskad segregation. Därmed avstyrker ISR även de förslag som utgår från ett regionalt statligt Skolverk som genomför skolval och skolplacering, beslutar om dimensionering, godkänner urvalsgrunder och bedömer särskilda skäl för skolbyten.*

## Kapitel 4. Likvärdighet och segregation

### Avsnitt 4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

**Utredningens förslag: Huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektor för en förskoleklass eller grundskola ska inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.**

ISR delar denna målsättning. Med en inskrivning av detta i skollagen handlar det om vilka verktyg som står till buds och hur Skolinspektionen hanterar frågan. Om rektor inte har beslutanderätt över urvalsgrunder i skolan utan det är beslut som Skolverket ska fatta, så är det svårt att se vilka styrmedel rektor har. Som princip sympatiserar ISR med syftet, men det är inte enkelt för vare sig en kommun eller en enskild huvudman att leva upp till målsättningen om allsidig social sammansättning. Antagning av elever får heller aldrig upplevas som godtycklig av elever och föräldrar, de måste veta vid ansökningstillfället vad som gäller.

*ISR tillstyrker att det i skollagen ska anges att huvudmannen ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter och att det i läroplanerna skrivs in att rektor ska sträva efter att inom skolenheten skapa en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.*

*Detta förutsätter dock att det samtidigt skrivs in att det är skolhuvudmannen som beslutar om vilka och hur många av urvalsgrunderna som man önskar tillämpa på respektive skolenhet (under Avsnitt 5.7.4).*

#### **Avsnitt 4.6.2 Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet**

ISR instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att uppgifter om samtliga huvudmän och skolenheter finns tillgängliga för alla. ISR ser behov av ett utvecklingsarbete för att öka transparensen och informationsunderlaget för skolvalet. Det gäller även den ekonomiska redovisningen där Skolkostnadsutredningen kom med förslag om ekonomisk redovisning på enhetsnivå, något som ISR tillstyrkte. Med sådan information hade man sluppit många gissningar om lärartäthet, överskott, överkompensation av friskolor m.m.

ISR vill i detta sammanhang lyfta utredningen Idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56) där man föreslår en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden. Med en sådan definition skulle det vara möjligt att få en tydlig statistik över den idéburna skolsektorn. Det bör även kunna framgå i information inför skolvalet att en skola är idéburen. Det är även angeläget att den övergripande frågan om att all tillgänglig statistik på skolans område nu får en lösning snarast möjligt.

## **Kapitel 5. Gemensamt skolval**

Eftersom ISR avstyrker förslaget om ett regionaliserat Skolverk av den typ som föreslås, så förespråkas här andra lösningar som bygger på att kommuner och Skolinspektionen (när det gäller urvalsgrunder) bör ha ett fortsatt och vissa fall mer reglerat ansvar för dessa frågor.

#### **Avsnitt 5.7.1 Ansökan om skolplacering**

**Utredningens förslag:** *Placering av elever i förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor med kommunal huvudman samt mottagande av elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.*

Utredningen föreslår att alla barn ska välja skola. Så sker redan idag i de flesta kommuner där det alls är aktuellt att välja. ISR ställer sig positiv till detta och även till att man ska ta särskild hänsyn till barn där föräldrar av olika skäl inte valt. Förslaget är att dessa barn tilldelas en plats i närliggande kommunal skola. *En annan metod kunde vara att genom ett gemensamt uppsökande arbete eventuellt kunna erbjuda plats även i t.ex. en idéburen skola.*

*ISR tillstyrker detta förslag.*

#### **Avsnitt 5.7.2 och 5.7.3 Ett gemensamt skolvalssystem som Skolverket ska ansvara för**

**Utredningens förslag (5.7.2):** *Beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem.*

**Utredningens förslag (5.7.3):** *Statens skolverk ska ansvara för det nationella skolvalssystemet för samtliga enskilda och kommunala huvudmän. I detta ingår att hantera*



*ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Statens skolverk ska ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ. Statens skolverk ska ansvara för att information om sameskolan finns i det nationella skolvalssystemet. Det ska vara möjligt att ansöka om mottagande vid sameskolan genom det nationella skolvalssystemet.*

Utredningen föreslår att Statens Skolverk ska ha hela ansvaret för skolvalet och skolplaceringar i sin region. Det är ett storskaligt experiment som utredningen inte lyckats visa vinsterna med. Vi ser detta som ett orimligt projekt både i storstad och i glesbygd. Den administrativa process och den byråkrati som skulle följa med en sådan organisation gynnar ingen. Den lokala kännedomen minskar kraftigt och möjligheter att göra justeringar och vara lyhörd för barns behov försvinner helt. Placeringsbeslut ligger fast och de inte ska vara överklagningsbara. Detta är förstås nödvändigt i en så storskalig process. Hur skulle man kunna göra förändringar för enskilda elever då det skulle rubba hela resultatet av den stora datakörningen?

Då ISR avstyrkt bildandet av regionala Skolverk med en sådan funktion så avstyrks även detta förslag. Istället är ISR öppen för att titta på de system med samordnad antagning som prövas i ett antal kommuner idag. Dessa bör utvärderas och kan sannolikt ligga till grund för modeller som utformas i samverkan mellan kommunen och de huvudmän som har verksamhet inom kommunen. Vi vill här betona vikten av att kommuner förstår sina olika roller och ansvarsområden, dels för de egna kommunala skolorna (ansvaret som skolhuvudman i skollagens mening), och dels det övergripande kommunala ansvaret där alla huvudmän ska behandlas lika. Detta är en förutsättning för att uppnå en förtroendefull samverkan, något man verkar ha lyckats med i flera kommuner åtminstone gällande denna process.

ISR har svårt att se att ett storskaligt system i något avgörande avseende skulle lösa några problem som inte ett sådant lokalt system kan hantera. Problem som tas upp i utredningen, som att en elev kan registreras i två skolor, skulle dessutom även omgående enkelt kunna lösas genom en tydlig dialog och informationsutbyte utan att det alls kräver någon stor organisationsförändring. Dialog och informationsutbyte mellan kommuner kan förstås lösa även frågor som berör två kommuner.

Skolval/skolplacering bör bedömas både utifrån barn/föräldraperspektiv (individnytta) och samhällsperspektiv (allmännytta). Med barnkonventionen som lag måste barnrättsperspektivet ha en viktig plats. De system vi skapar måste alltid ha barnet i fokus. Det får aldrig bli så att storskaliga administrativa system behandlar barn som anonyma brickor. Organisatoriska och praktiska argument får inte dominera för mycket över barnets perspektiv. Barnet lever en stor del av sitt liv i skolan och barnets välmående och utveckling måste alltid prioriteras högt. Barndomen är inte bara en tid att förbereda sig för vuxenliv och arbete. Barndomen är också en viktig del i själva livet och barnets hela utveckling. Därför måste det alltid finnas möjligheter till byten och förändringar för några barn. Helst ska alla barn få gå i den skola de valt och där de vill vara. Att enstaka barn tillåts byta skola är knappast ett problem av den digniteten att det kräver stora organisatoriska förändringar. Tvärtom är det nog så att den typen av frågor enklast kan lösas ju närmare verksamheterna besluten ligger.

Utredningen föreslår även att varje skolenhet, såväl kommunal som enskild, i förväg måste ange det exakta antalet platser som man har inför nästkommande läsår. ISR hör från idéburna skolor att storleken på t.ex. en blivande förskoleklass ibland kan vara avhängigt av elevsammansättningen, dvs hur stor en klass bör vara för att kunna stödja alla elever. Här kan man i samråd med kommunen justera antalet om besluten ligger nära. Detta kan även handla om att kommunen får trångt i sina skolor i något område. Om dialogen fungerar kan man kanske hitta lösningar där den fristående skolan kanske kan bidra till att ta emot några extra elever.

*ISR avstyrker förslagen under 5.7.2 och 5.7.3*

#### **Avsnitt 5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder**

**Utredningens förslag:** *Huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska till Statens skolverk ange hur många elever de kan ta emot vid varje skolenhet i förskoleklass samt i respektive årskurs i grundskola och grundsärskola. Kommunala huvudmän ska ange hur skolplaceringsregeln rimlig närhet ska tillämpas i kommunen. Samtliga huvudmän ska ange vilka urvalsgrunder som ska gälla för varje skolenhet i förskoleklass och respektive årskurs i grundskola och grundsärskola. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken omfattning de tillämpas och hur de förhåller sig till varandra. Statens skolverk ska godkänna utformningen av de urvalsgrunder som huvudmän väljer att använda sig av. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart. Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som Skolverket godkänt ska övriga platser tilldelas elever enligt urvalsgrunden lika möjligheter.*

Utredningen föreslår att det regionala Skolverket ska godkänna utformningen av de urvalsgrunder huvudmannen väljer att använda. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart. Idag är det Skolinspektionen som ska kontrollera att godkända kriterier används. ISR anser att urvalsgrunder måste kunna ligga fast över tid och vara kända av barn och föräldrar. Ett snabbt beslut får inte kasta om förutsättningarna. ISR menar vidare att urvalskriterier vid för många sökande till en skola måste vara tydligt redovisade och gå att förstå. De bör vara transparenta och det är bra om de också ger en förutsägbarhet för barn och föräldrar. Huvudmannen måste även utifrån de lokala förhållandena ha beslutanderätten över kriterierna. Detta är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna verka för en allsidig elevsammansättning.

*ISR avstyrker förslaget utifrån tidigare anförda skäl om införande av en av Skolverket regionalt organiserad skolplacering*

*ISR anser att tillåtna urvalsgrunder ska skrivas in i skollagen samt att det är skolhuvudmannen som beslutar om vilka och hur många av urvalsgrunderna som man önskar tillämpa på respektive skolenhet.*

#### **Avsnitt 5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel**

**Utredningens förslag:** *En elev ska endast få byta skola i samband med terminsstart. Om det föreligger särskilda skäl ska skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under terminen. En ansökan om skolbyte ska hanteras av Statens skolverk.*

Många och upprepade skolbyten är problematiska för alla intressenters kontinuitet och för skolans övergripande mål. När elev/vårdnadshavare och/eller skolhuvudman agerar utifrån marknadstänkande (som "kund" och som "säljande leverantör") förfelas skolvalet som sådant.

Men skolbyten måste samtidigt kunna ske och de hanteras smidigast och bäst ju närmare verksamheten man är. ISR vill här se ett gott samarbete mellan kommun och huvudmän med såväl barns som skolverksamheters bästa för ögonen. Utifrån ett barnrättsperspektiv är möjligheten att kunna byta skola något som måste värnas inom rimliga gränser. Bromsande mekanismer kan införas, men organisatoriska eller administrativa hinder måste alltid vägas mot barnets välmående.

*ISR avstyrker att Statens Skolverk hanterat frågan om skolbyten i enlighet med tidigare motiveringar kring regionala Skolverk*

### **Avsnitt 5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut**

**Utredningens förslag:** *Beslut av Statens skolverk att underkänna en huvudmans urvalsgrunder får överklagas av huvudmannen till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av Statens skolverk att frångå vårdnadshavares önskemål om skolplacering med hänvisning till att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Andra beslut av Statens skolverk att placera en elev vid en skolenhet med kommunal eller enskild huvudman får inte överklagas.*

*ISR avstyrker förslaget utifrån avstyrkande av denna roll för Skolverket*

## **Kapitel 6 principer för placering, mottagande och urval**

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

**Utredningens förslag:** *En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras. Vid urvalet till en kommunal skolenhet får en eller flera av följande grunder användas*

- syskonförtur,
- kvot,
- geografiskt baserat urval,
- skolspår och
- lika möjligheter.

*Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever till en viss skolenhet.*

*Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan om skolplacering eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet*

*Vårdnadshavares önskemål om en viss skolplacering får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.*

ISR menar att kvot som urvalsgrund, både i kommunal och fristående skola, kan vara ett bra instrument för målsättningen om allsidig social sammansättning, men det behöver förtydligas. Skolspår kan kanske ibland bidra till en mer blandad elevsammansättning t.ex. en högstadieskola som tar emot elever från två olika skolor, men det behöver tydliggöras hur detta kan komma att stå emot närhetsprincipen.

Lika möjligheter, dvs lottning, föreslås kunna användas i populära skolor när elevers rätt till skolplacering i rimlig närhet av hemmet tillgodosätts.

ISR skulle gärna se försök med uppsökande arbete hos föräldrar/elever som inte valt skola. Där skulle även andra alternativ än närbelägen kommunal skola kunna erbjudas, ibland kanske en idéburen skola.

*ISR tillstyrker förslaget.*

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

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

- *syskonförtur,*
- *kvot,*
- *geografiskt baserat urval, dock maximalt 50 procent av platserna,*
- *verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter och*
- *lika möjligheter.*

*Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever vid en viss skolenhet.*

**Utredningens bedömning** är att även andra befintliga urvalsgrunder som tester och prov, föreskrifter om särskilda pedagogiska inriktningar eller särskilda utbildningar ska kvarstå. Likaså att en fristående skola ska kunna få begränsas till vissa årskurser, elever i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är särskilt anpassad för.

#### **ISR:s synpunkter på föreslagna urvalsgrunder:**

Syskonförtur, utredningen föreslår ingen förändring vilket ISR ser positivt på.

Kvot föreslås kunna användas på samma sätt som i kommunala skolor. Innan det går att ta ställning till detta behöver det tydliggöras vad det kan innebära och hur detta kan hanteras på ett juridiskt hållbart sätt. Den enda kvotgrupp som funnits, för nyanlända efter flyktingvågen 2015, tas nu bort vilket ISR beklagar och vill i sammanhanget även lyfta att ett antal idéburna skolor gärna ville medverka till att ta emot nyanlända då det kom många flyktingar 2015. De ansökte om att ha en särskild kvot för nyanlända, men skolorna verkar i

mycket liten utsträckning ha fått några ansökningar. En tolkning av detta är att ytterst få nyanlända på egen hand kunde förstå att de kunde söka en friskola och att kommunala mottagningsenheter sällan var aktiva i att uppmuntra till detta. ISR är öppen för att kvot tydliggörs och kan användas som urvalsgrund.

Geografiskt samband föreslås kunna användas för maximalt 50 % av platserna. ISR finner det märkligt att förslaget för denna urvalsgrupp är annorlunda jämfört med de kommunala skolorna där det geografiska urvalet får vara 100 %. En idéburen friskola bör även fortsättningsvis kunna ha som verksamhetsidé att arbeta i ett visst område för att t.ex. uppnå förbättringar för barn i ett socialt utsatt område. Kommuner i tillväxtregioner har ibland också starka önskemål om att avgränsa antagningen av elever till den egna kommunen för att t.ex. upplåta mark eller lokaler till en fristående skolverksamhet. Om endast hälften av platserna kan kopplas till geografiskt urval kan det på så sätt bli ett hinder för etablering av nya friskolor i en kommun. ISR menar att det så långt möjligt bör vara samma utformning som för kommunala skolor och tillstyrker förslaget men där 50% stryks.

Verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter är tänkt att likna skolspår inom de kommunala skolorna. Idéburna skolor med särskild pedagogisk inriktning har sett ett bekymmer i förslaget att förskolan inte får ingå i ett sådant skolspår. Det är inte ovanligt att idéburna skolor, i synnerhet de med särskild pedagogisk inriktning, har förskola tätt kopplad till skolans verksamhet både pedagogiskt och lokalmässigt. ISR tillstyrker förslaget om denna urvalsgrund, men vill lägga till förskoleverksamhet.

Kö föreslås inte längre vara ett tillåtet urvalskriterium.

Systemet med kö har nackdelar när det gäller särskilt populära skolor där kötiden kan bli alltför lång. Systemet kan också ha en segregering funktion. Samtidigt är det en begriplig modell för elev/vårdnadshavare att signalera sin skolpreferens och för skolhuvudmannen att planera och allokera resurser. Det är också en metod som kan göras transparent och kontrollerbar. ISR menar att kö behöver finnas kvar som urvalskriterium, men det behöver regleras och begränsas. T ex genom att reglera tillåten kötid innan skolstart. En rimlig sådan kan vara 1-2 år innan skolstart på den aktuella nivån. Av detta följer – se nedan – att även lika möjligheter, dvs lottning behöver kunna tillämpas när det finns fler sökande, med samma (maximal) kötid, än det finns tillgängliga platser.

Utredningen konstaterar att de flesta friskolor idag använder kö som urvalsgrund. Att så är fallet beror till stor del på att det är ett enkelt och tydligt system som också är tämligen förutsägbart för elever och föräldrar. Systemet kan göras transparent där föräldrar har inblick i hur skolan hanterar systemet och kan följa hur antagningen hanteras. Det är ofta enklare att hantera än geografisk närhet som i nuvarande system kräver att varje sökande elevs skolväg mäts upp och ställs i relation till varandra.

Kösystemet gör det också möjligt för skolor att hantera intagning av enskilda elever om det uppstår en möjlighet. Om skolan saknar kö så är det svårt att se vem som skulle kunna erbjudas en plats. I utredningens förslag med en centraliserad skolplaceringsprocess skulle en friskola inte veta vilka elever som är intresserade av skolan. Det finns risk att detta skulle kunna leda till att skolor började använda dolda informella kösystem. Alternativet är att

populära skolor har tomma platser och att skolor kan tvingas lägga ner utifrån ekonomiska svårigheter.

ISR vill även påpeka att Skolinspektionen, för att godkänna en ansökan om att få starta eller utöka en friskola, kräver att huvudmannen kan visa en elevprognos där man visar att det finns ett s.k. riktat intresse för skolan, dvs en slags kö. Bristen i detta avseende är den idag vanligaste orsaken till avslag på ansökan. Skolinspektionen ser detta som en garanti för att skolan ska kunna klara sin ekonomi.

Lika möjligheter, dvs lottning föreslås som en urvalsgrund. ISR menar ovan att kö behöver finnas kvar som urvalskriterium, men det behöver regleras och begränsas. T ex genom att reglera tillåten kötid innan skolstart. En rimlig sådan kan vara 1-2 år innan skolstart på den aktuella nivån. Av detta följer att även lika möjligheter, dvs lottning behöver kunna tillämpas när det finns fler sökande, med samma (maximal) kötid, än det finns tillgängliga platser.

Lottning är dock oförutsägbart för elever och föräldrar vilket ISR ser som en stor nackdel och som kan få många att avstå från att söka. Lottning föreslås av utredningen som en metod i en storskalig regional antagning där sedan inga byten tillåts. ISR avstyrker denna storskaliga antagning och ISR vill möjliggöra för skolbyten, men gärna ser bromsande mekanismer för marknadsliknande skolbytesbeteenden. Av detta följer att lottningsprocedur, som sista urvalsgrund när en skola har fler sökande med samma maximala kötid, behöver vara tydligt reglerad och transparent.

Antagning utifrån färdighetsprov får även fortsättningsvis användas för antagning till eller inom en skolenhet både i kommunala skolor och friskolor vilket ISR tillstyrker.

Enskilda huvudmän föreslås även fortsatt ha rätt att göra urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar vilket

#### ISR tillstyrker

*Att syskonförtur, verksamhetsmässigt samband och geografisk närhet, dock utan begränsningen till 50% och kö skrivs in som urvalsgrunder i skollagen.*

*Att kvot, som då måste definieras tydligare än i utredningen, kan finnas med som urvalgrund*

*Att följande skrivning införs i skollagen: "Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som beskrivs i skollagen kan lottning användas av samtliga huvudmän för att fylla resterande platser". Dvs att lottning införs som möjlig grund för alla skolor att använda som sista möjliga urvalsmetod, när övriga urvalskriterier, inklusive tidsbegränsad kötid, inte kunnat skilja åtskilja fler sökande till en skolas begränsade platser.*

*Att övriga urvalsgrunder som redan finns idag kvarstår*

#### ISR avstyrker

*Att kö inte ska vara tillåtet som urvalsgrund vid fristående skolor. Kö som urvalsgrund*

*behöver dock regleras och begränsas t ex med en maximalt tillåten kötid innan skolstart*

*Att förskola som drivs av samma skolhuvudman inte ska räknas som verksamhetsmässigt samband.*

**5.2.3** Gällande **stadieindelning** finns inga förslag i utredningen utan enbart en bedömning att man bör se över om det ska vara tillåtet att avvika från stadieindelning vid antagning. Detta är återigen ett krav på likformighet. Friskolor har tidigare framhållits utifrån sina

möjligheter att pröva andra idéer, pedagogiska metoder och organisation. När återgången till den gamla tredelade stadieindelningen kom var det inget som de idéburna skolorna applåderade. Många andra länder tänker annorlunda och kanske finns andra sätt än det nu gängse att dela in skolan utifrån barns utveckling?

## Kapitel 9. Skolans resurser

### ***Utredningen har i direktiven till uppgift att***

*Kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnader i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen samt hur skillnaderna i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten.*

*Om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser.*

ISR väljer att inte uttala sig kring skillnaderna mellan kommuners kostnader för skolverksamhet och vi är införstådda med att det är ett komplicerat samspel mellan faktiska skolkostnader, skattekraftsutjämnning, kostnadsutjämnning och politiska prioriteringar som avgör utfallet. Dock visar utredningen att ökade riktade statsbidrag samvarierar med lägre kommunal finansiering.

Utredning konstaterar också att de stora skillnaderna i skolans resurser syns i skillnader mellan skolor i olika typer av kommuner. Men någon förklaring av orsaker till de många gånger stora skillnaderna i resultat över landet saknas: "Att klarlägga att det finns betydande resultatskillnader besvarar inte frågan vad som kan förklara dessa skillnader och än mindre vilka åtgärder som är verksamma för att motverka dem. ... studier som besvarar dessa frågor på ett heltäckande sätt finns inte heller att tillgå."

ISR konstaterar samtidigt att den andra frågeställningen – skillnader mellan de enskilda huvudmännen - nästan inte alls har behandlats av utredningen. Man konstaterar bara att det är svårt att få fram statistik. Samtidigt gör man i utredningen generella uttalanden som att "de fristående skolorna går med överskott". ISR vill här påpeka att idéburna skolor har som princip att låta allt eventuellt överskott återgå in i verksamheten. De idéburna skolorna har samma eller högre lärartäthet jämfört med kommunala skolor och ekonomisk buffert håller man i skolorna främst för att motsvara Skolinspektionens krav på ekonomisk stabilitet. Att hålla en hög lärartäthet och så små klasser som möjligt är en central målsättning i alla idéburna skolor och man försöker därför alltid, inte sällan genom ideellt arbete, hålla nere kringkostnader. Utredningen konstaterar på annan plats att just lärartäthet och lärarkompetens är den enskilt viktigaste framgångsfaktorerna för att barn ska lyckas i skolan, särskilt för barn med ett sämre utgångsläge.

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

**Utredningens förslag:** Majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget ska syfta till att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar i syfte att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Varje skolhuvudman för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan beviljas bidrag. Skolverket fastställer vid årets början beloppet för innevarande år för de som beviljats bidrag, och redovisar en preliminär beräkning för påföljande två år. Bidraget ska vara socioekonomiskt viktat. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Resultatet av handlingsplanen ska följas upp och redovisas. Statens skolverks regionala organisation ska följa huvudmännens arbete. Utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

Utredningens förslag om ett större samlat statligt sektorsbidrag kan vid första anblick te sig lockande utifrån att skolan generellt behöver en stark och stabil finansiering. Samtidigt innebär det ett dubbelkommando med oklarhet om vem som egentligen har ansvaret för skolans resurssättning. Även viktningen av bidraget utifrån socioekonomiska faktorer kan skapa otydlighet om hur helheten i den enskilda kommunen blir, då samma viktning även är en del i kommunernas åtagande genom strukturbidraget. Ett otydligt ansvar för denna viktiga fråga är olycklig. Utredningen visar även samband där kommuner tenderar att minska sin finansiering till skolverksamhet då staten tillför resurser (utredningen beskriver effekter av Wärnerospengarna). Om staten ska delfinansiera skolverksamheten så måste det tydliggöras hur ansvarsfördelningen i övrigt ser ut kring helheten.

Sektorsbidraget föreslås även kopplat till handlingsplaner som varje skola ska skriva och kommunicera med Skolverket. ISR ser detta som en stor risk för den pedagogiska friheten och mångfalden då skolor kan känna att de måste anpassa sin verksamhet och sin pedagogiska tanke till Skolverkets krav utifrån att de annars kan gå miste om en del av sin finansiering. Den ytterligare administration som detta kräver tar också resurser från kärnverksamheten. De idéburna skolorna drivs av sin vilja att utveckla sin skola så att alla barn ska lyckas, inte bara utefter en endimensionell "PISA-mätskala", utan även utifrån andra delar av läroplanens mål: att bli en mångsidigt bildad, kreativ och ansvarstagande samhällsmedborgare med respekt för demokratiska värden. Den pedagogiska mångfalden handlar om olika vägar till lärande och utveckling för att möta barns olika behov. Statligt påbjudna handlingsplaner kopplade till skolans finansiering uppmuntrar till likformighet och anpassning till skrivningar som man tror passar bidragsgivaren.

*ISR avstyrker kravet om att skolhuvudmännen ska skriva en årlig handlingsplan kopplad till sektorsbidrag.*

### **Avsnitt 9.2.3 Förändra beräkningen av grundbelopp**

**Utredningens förslag:** Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels



*erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.*

När det gäller fördelningen av resurser mellan kommunala och fristående huvudmän påstår utredningen att friskolor är överkompenserade i resursfördelningen. I texten används genomgående begreppet "kommunal huvudman" både för kommunen som huvudman för de kommunala skolorna och som ansvarig myndighet för hela skolsystemet i kommunen. Utredningen beskriver ett antal uppgifter som kommunen har utöver att finansiera kommunens skolor, både kommunala och fristående. Man använder sedan uttrycket "den kommunala huvudmannens större uppdrag" som argument för att kommunala skolor ska ha ett högre grundbelopp än fristående skolor.<sup>1</sup> ISR menar att det är anmärkningsvärt att utredningen inte i sin framställning tydligt beskriver när det är de kommunala skolorna respektive när det är den övergripande kommunala ansvarsnivån som avses. Detta är helt avgörande för att bedöma om någondera parten är överkompenserad. Detta har lett till en förvirrad debatt och ISR menar att en tung utredning som denna istället bör medverka till att skapa tydlighet och transparens.

*Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:59) gjorde ett gediget arbete med att gå igenom kommuners skolkostnader och skolpengens olika delar och dess slutsatser ligger i stort till grund för de olika delar som skolpengen har idag. Skolkostnadsutredningen såg inget skäl att reducera de fristående skolornas skolpeng utifrån något av de områden som lyfts här och man föreslog även att införa ekonomisk redovisning på enhetsnivå för att öka transparens och jämförbarhet, något som ISR ställde sig positiv till. Även tidigare utredningar har visat att det saknas skäl för att göra avdrag för en kommunal s.k. skolpliktskostnad och avdraget togs bort 2010. I båda dessa utredningar hänförs de merkostnader som denna utredning bygger sitt förslag på, till kommunens kostnader på den övergripande skolmyndighetsnivån. De ska därför inte räknas in i skolpengen för vare sig kommunala eller fristående skolor utan ligga i en särskild budgetpost för just övergripande kostnader.*

***Trots att frågan om den så kallade skolpliktskostnaden redan borde anses utredd vill ISR här ändå ge sin syn på utredningens argumentation.***

När kommuner lämnar över en budgettram till en skolnämnd så ska denna täcka alla kostnader som är förknippade med att samtliga kommunens barn ska gå i skolan. Eftersom det i lagen sägs att alla barn ska ha lika villkor oavsett vilken skola de går i så ska de pengar som avsätts för ett grundbelopp vara lika till alla barn. Grundbeloppet i såväl kommunal som fristående skola ska täcka samma kostnader – undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, lokaler. Administration och moms beräknas separat och här gjordes åter en noggrann genomgång och avstämning av Skolkostnadsutredningen.

Alla övriga kostnader ska finansieras ur en pott som avsätts innan den gemensamma skolpengen fastställs. Där ryms oftast kostnader för skolnämnd och stora delar av skolförvaltningen som arbetar med antagningsystemet inklusive information, skolpliktsbevakning, skolskjuts, lokalförsörjningsplaner, planfrågor gällande skolutbyggnad,

---

<sup>1</sup> Sid 25, 431 m fl.

att vara remissinstans m.m. Friskolor kompenseras med en schablon på 3% i ett administrativt tillägg då en del av de här uppräknade verksamheterna även innehåller stödfunktioner för de kommunala skolorna enbart. Det kan gälla ekonomihantering, personalansvar, HR, IT-stöd m.m. Detta har denna utredning inte bestridit.

Mot denna bakgrund finner ISR det förvånande att utredningen föreslår ett avdrag på friskolors grundbelopp. De svepande formuleringarna om "det större kommunala uppdraget" kokar till slut ner i några områden. De tre områden som sägs ha stor betydelse för att ge merkostnader av betydelse för kommuner är skolskjutsar, platsgaranti och drift av små skolor i glesbygd. Övrigt, t.ex. att en friskola plötsligt lägger ner, bedöms som smått och inget av detta berör heller skolpengen för de kommunala skolorna då det inte bekostas av dem.

Skolskjutskostnader belastar inte de kommunala skolorna utan avsätts i kommuner som centrala medel. Här kan de fristående skolorna snarast ses som missgynnade då många kommuner anser att elever i friskolor inte är berättigade till skolskjuts eftersom de själva valt skola.

### **ISR:s syn på utredningens resonemang om den sk platsgarantin**

Kvar är då den s.k. platsgarantin som man återigen hävdar belastar den kommunala skolpengen. Platsgarantin innebär att kommunen har merkostnader för reservkapacitet i växande kommuner och överkapacitet i krympande kommuner eller orter. Utifrån detta lägger man ett förslag på förändrad beräkning av grundbelopp till fristående skolor utifrån kommunens ansvar att erbjuda alla barn en skolplats och beredskap att ta emot nya elever. 8,4 % påstår utredningen att det skulle motsvara som ett genomsnitt i landet!<sup>2</sup> . På annan plats nämns 4 % motsvarande att det i genomsnitt står en plats tom i varje klass i väntan på en eventuellt inflyttande elev.

ISR instämmer i att det är förknippat med en kostnad för en glesbygdskommun att tillhandahålla skolplatser för alla barn inom rimligt avstånd från hemmet. Detta är en kommunal kostnad som fördyrar hela skolsystemet, inte något som enbart kommunala skolor bär kostnaden för. Friskolor i glesbygd lever i samma verklighet och har i regel samma förutsättningar och problem som kommunala skolor.

Även andra kommuner med sjunkande befolkning och vikande elevunderlag får i allmänhet högre kostnader då det kan vara svårare att anpassa en krympande organisation än en växande. Men detta gäller ofta även friskolor i dessa kommuner. Små idéburna skolor i avfolkningsbygder är ofta uthålliga och försöker anpassa organisationen i det längsta för att värna elevernas skolgång. Det är utifrån föräldrars önskan att kunna hålla skolan i byn vid liv som många föräldrakooperativa friskolor har startat. Kampen om skolan i Drevdagen var ett startskott till friskoledebatten som ledde fram till friskolelagen. 30 % av de allra minsta skolorna är fristående, troligen nästan uteslutande idéburna. De medverkar ofta till att upprätthålla möjligheten till en skola nära hemmet utan att få mer pengar än kommungenomsnittet.

---

<sup>2</sup> Sid 529

Utredningen har gjort aggregerade statistiska beräkningar av variationer av elevantal, resurstilldelning, undervisningskostnader m.m. i kommuner av olika typer. Samtidigt har resonemangen dålig koppling till praktisk hantering och hur t.ex. den kommunala finansieringen av elevvariationer ser ut. Utredningen talar om veckovisa stora fluktuationer genom att barn flyttar och att detta skulle motsvara att kommuner i genomsnitt måste hålla en överkapacitet på 4% eller en plats i varje klass om 25 elever för att hantera detta. Så ser naturligtvis inte verkligheten ut, inflyttade elever erbjuds skolplacering där det går att skapa en plats vilket förstås alltid går att göra på något sätt i en så stor organisation som en kommun. Eftersom kommuner har placeringsrätt så kan en elev som flyttar in under läsåret inte säga nej till en ledig plats även om den ligger längre från hemmet än man normalt placerar elever. Varje skola, fristående såväl som kommunal, strävar alltid efter att ha fyllda klasser där nivån på skolpengen avgör hur många elever som krävs i organisationen för att skolan ska hålla sin budget och inte göra ett underskott. Alla kommuner kräver av sina skolor att dom ska hålla budget, något som inte går ihop med tanken att man ålägger skolor att hålla reservkapacitet.

Ibland kan det förstås uppstå flaskhalsar och så kunde det på vissa platser se ut när det gäller mottagande av nyanlända under 2015/2016. Men detta är knappast representativt. Utredningen har i sina beräkningsmodeller justerat för dessa variationer i sin regressionsanalys, men när verkligheten skulle hanteras innebar det naturligtvis en påfrestning för många kommuner. Även om både Migrationsverket och staten tillsköt de pengar som krävdes så att de kommunala skolorna inte skulle påverkas ekonomiskt så var det naturligtvis i många fall inte enkelt för kommuner att hitta lokaler och klara lärarförsörjningen. ISR beklagar att friskolors vilja att bidra under denna tid inte togs tillvara.

Variationerna handlar även om demografi och befolkningstillväxt i en kommun. Större och mindre årskullar går ofta som vågor genom skolsystemet och utredningen konstaterar också att variationen mellan stadier är större än den totala variationen. Anpassningar efter sådana variationer sker huvudsakligen vid dimensioneringen läsårsvis. En kommun har en stor organisation och har inom ramen för relativ närhet också rätten att placera elever där det finns plats. En tillväxtkommun tvingas ibland tillskapa nya lokaler, men det är ett kommunalt åtagande på nivån över skolpengskostnader i kommunala skolor. Det ingår i kommuners långsiktiga lokalförsörjningsplaner, men ibland måste man förstås snabbt tillskapa nya platser och ta fram nya lokaler. Finansieringen av dessa insatser bärs inte av de kommunala skolorna. Huruvida kommuner som helhet kompenseras på rätt sätt inom ramen för utjämningsystem är en annan fråga som inte berör skolpengens fördelning. I vissa fall kan det kanske också tillkomma en friskola som tar hand om en del av elevökningen. Här handlar det om samverkan och dialog så att det totala antalet elevplatser blir rätt. Vid större nybyggnadsprojekt planeras nya skolor och förskolor in med målet att de ska stå klara samtidigt med bostäderna. Det som ger ökade kostnader i en tillväxtkommun är främst att nyproducerade lokaler är dyra. Men lokalkostnader är inte sällan ännu svårare för friskolor, särskilt om kommuner tillämpar självkostnadshyra i egna lokaler och därmed har ett lågt lokalbidrag till friskolor som ofta hyr lokaler.

Elev-variationer ingår således i en kommuns normala planeringsprocess som man förväntas hantera så att inte skolverksamheten drabbas. Naturligtvis lyckas det inte alltid, överfyllda klasser vissa årgångar kan ge dåliga skolmiljöer, men ger samtidigt låga per capitakostnader.

Alla dessa frågor om praktisk hantering saknas i den statistiska beskrivningen på aggregerad nivå. Istället blir det en elevvariation som ska hanteras inom ramen för den kommunala skolverksamheten och faktorer som belastar de enskilda kommunala skolornas ekonomi. Det är så ISR tolkar utredningens slutsatser utifrån förslaget att de kommunala skolorna ska ges högre skolpeng.

Som utredningen samtidigt konstaterar finns i tillväxtkommuner lediga lokaler främst i frånvalsskolor. Men lediga lokaler behöver inte innebära att skolans organisation i övrigt måste vara dåligt anpassad till årets gällande elevantal. Lokalkostnader brukar kommuner utjämna så de inte belastar den enskilda skolan. I en tillväxtkommun utgör sannolikt tomma lokaler en försumbar budgetpost.

En frånvalsskola har troligen en relativt hög socioekonomisk ersättning. Denna ska förstås inte användas till merkostnader för "en för stor kostym" i form av lokalkostnader, fel personaldimensionering eller för höga oh-kostnader. Men för att utnyttja de extra pengarna kan rymliga lokaler vara en fördel då det också ger fysiskt utrymme att skapa mindre klasser.

Kanske kan kommuner också ha något att lära av friskolor när det gäller att hitta lösningar för att anpassa verksamheten efter givna förutsättningar. Inte heller friskolor har alltid en optimal organisation och i en enskild skola kan t.ex. för få elever i en viss årskurs bli ekonomiskt kännbart, men något man måste hantera på bästa sätt.

Friskolor har som utredningen konstaterar inte samma flexibilitet som kommuner i att utöka sin organisation. Lokalfrågor är generellt en svår fråga för friskolor, det är ofta mycket svårt att tillskapa nya lokaler jämfört med en kommuns möjligheter. Även en utökning av skolan eller ändring av vilka årskurser skolan tar emot kräver tillstånd från Skolinspektionen med en tillståndsprocess över två läsår. Kommuner däremot kan agera direkt.

Utredningen gör ett antal påståenden om friskolor som ISR menar inte stämmer med verkligheten:

1. "De fristående skolorna går med överskott." Gäller inte idéburna skolor över tid då allt överskott stannar i verksamheten För vinstutdelande skolor som drivs i aktiebolagsform kan påståendet stämma.
2. "De fristående skolorna kan alltid optimera sin organisation." Resonemangen i utredningen har detta som en självklar utgångspunkt. Men den vanligaste anledningen till nedläggning av idéburna skolor är långsiktigt sviktande elevunderlag (detta gäller nog även nedläggningar av kommunala skolor). Långt ifrån alla av de idéburna skolorna har kö, men även kö vid antagningstillfället betyder inte självklart att det finns kvar en kö om elever slutar. Däremot är de fristående skolorna av nödvändighet ofta bättre än kommunala skolor på att anpassa sin organisation utifrån sina intäkter. Detta är sannolikt något kommunala skolor kunde lära sig mer om.
3. "Friskolor har lägre personaltäthet." Gäller inte idéburna skolor. Påståendet stämmer när man räknar genomsnitt för alla friskolor. Idéburna skolor har däremot lika eller högre lärartäthet än kommunala skolor. Att hålla en hög lärartäthet och så små klasser som möjligt är en central målsättning i alla idéburna skolor. Det görs inte med hjälp av högre bidrag utan

genom att alltid vara kostnadsmedveten och till en del även genom ideellt arbete på huvudmannanivån.

4. Dessutom driver utredningen tesen att kommunala skolor har ett annat uppdrag än friskolor och att de därför ska ha högre skolpeng. ISR menar att alla skolor har samma uppdrag och att det är kommunen i den övergripande rollen som ansvarig för all skolverksamhet som har detta större ansvar.

Om skolkostnadsutredningens förslag om öppen ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå hade förverkligats, något ISR tillstyrkte, så hade man sluppit alla de gissningar och statistiska överslag utifrån bristfälliga underlag som denna utredning tvingats göra. Då hade man haft statistik kopplad till den direkta skolverksamheten att tillgå. Detta hade även underlättat för skolor och kommuner att komma överens om skolpengen och man hade kunnat slippa många överklaganden. Dessutom föreslog skolkostnadsutredningen att man redan nästföljande år skulle reglera när de kommunala skolorna dragit över budget och därmed fått en högre skolpeng än de fristående. Som det ser ut idag kan kommuner ligga med eftersläpningar upp till tre år med justeringar som kompenserar sådana skillnader i utbetalad skolpeng.

ISR beklagar att lagstiftningen inte kunnat lösa de hinder som nu lett till att all skolstatistik tillfälligt stängts. ISR tycker det är rimligt att skattemedel avsatta för skolverksamhet ska redovisas transparent.

Samtidigt är det också lika rimligt att kommuner har en tydligare och transparent redovisning av sina övergripande kostnader kopplade till rollen som ansvarig myndighet för skolverksamheten. Detta är en stor brist idag och något som måste åtgärdas snarast för att skapa det förtroende mellan kommun och friskola som ISR framfört som önskvärd.

ISR delar inte bilden att friskolor överkompenseras. Vi ser tvärtom att våra skolor inte sällan kan ha svårt att hävda en likvärdig behandling, därav de många överklaganden av skolpengen som förekommer. ISR ser att en del kommuner kan behöva hjälp att bli bättre på att skilja mellan de olika rollerna vi här tagit upp och införa en mer transparent redovisning av kostnader, något som skulle kunna minska antalet överklagandena. En tydligare redovisning behöver inte vara svårare för kommuner att göra, men man måste ha en förståelse för hur olika poster ska redovisas för att möjliggöra lika behandling.

Ett barns behov av resurser ska inte avgöras utifrån vilken skola hen går i. Att generellt ge vissa skoltyper lägre resurser strider mot lika behandling och mot barns rätt. En kommun har samma ansvar för alla barn och får då inte systematiskt missgynna vissa barn med en generellt lägre skolpeng. Det är inte förenligt med utredningens uppdrag att öka likvärdigheten eftersom förslaget innebär att de elever som väljer en fristående skola generellt skulle få en lägre skolpeng än de som väljer en motsvarande kommunal skola.

***ISR avstyrker förslaget att kommuner ska kunna göra avdrag på grundbeloppet till fristående skolor.***

#### **Avsnitt 9.2.5 Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp**

ISR kan konstatera att många idéburna skolor runt om i landet upplever att hanteringen av tilläggsbelopp för elever med behov av omfattande stödinsatser inte längre fungerar. Kommuner hänvisar till olika domar som tolkas i olika riktningar: Dels att det inte får göras schablonbedömningar utan en individuell bedömning av varje enskilt barn krävs. Dels att kommuner som vid överklaganden hänvisar till att man har en hög grundpeng som förväntas räcka. Allt detta har skapat en otydlighet som nu verkar leda till att allt fler kommuner väljer att dra ner tilläggsbelopp till ett absolut minimum.

ISR menar att denna fråga kräver en skyndsam lösning. Inte bara elever i fristående skolor drabbas. Genom lagen om lika villkor blir det samtidigt svårt för kommuner att hantera stödresurser även i de kommunala skolorna.

Denna fråga handlar i högsta grad om likvärdiga villkor för den kanske allra svagaste och mest sårbara gruppen av elever inom hela skolsystemet. Likvärdighet handlar om att utgå från elevens behov. Skolverket och SPSM har nu fått uppdraget att förtydliga tillämpningen av lagen, men sannolikt krävs även en tydligare lagstiftning. Denna utredning föreslår en ny utredning, men frågan brådskar!

Frågan om tilläggsbelopp är viktig just för att skapa likvärdighet – att utelämna denna fråga innebär både att barns behov inte hanteras, och att likvärdigheten tappar en viktig pusselbit. Detta är mer än en fråga om resurser till elever med behov. Det handlar om transparens kring barns behov och om att kunna förbättra många barns livschanser genom att lyckas i sin skolgång.

## Kapitel 11. Konsekvensanalys

Utredningens konsekvensanalys är mycket knapphändig och utgör 29 sidor av betänkandets drygt 700 sidor. Utredningen föreslår omfattande förändringar på systemnivå, omfattande förändringar av regelverk och en tungt byråkratisk konstruktion. Regionaliseringen av Skolverket och systemet med gemensamt skolval skulle ta lång tid att genomföra och kräva omfattande resurser. Sådana förslag kräver en gedigen analys av konsekvenser. Är det en kostsam ökad administrativ överbyggnad svensk skola behöver mest idag? Är det ökad kontroll och detaljstyrning som kommer att höja skolors kvalitet och förbättra likvärdigheten? Utredningen har inte visat att de omfattande förslagen kommer att leda till ökad likvärdighet eller ge förbättrade kunskapsresultat.

Utredningen föreslår att den genom tidigare utredningar och lagstiftning avskaffade s.k. skolpliktskostnaden nu åter ska plockas fram. Utredningen har inte kunnat visa några nya fakta sedan frågan senast behandlades i Skolkostnadsutredningen. Man har heller inte analyserat effekterna av ett sådant förslag på ett rimligt sätt. På vilket sätt har t.ex. en mindre idéburen skola i glesbygd eller avfolkningsbygd har lägre kostnader än den genomsnittliga kommunala skolan? Konsekvenserna för dessa skolor har inte analyserats utan istället formuleras påståenden om att friskolor alltid har kö av elever och kan optimera sin organisation, påståenden som ISR i en enkätundersökning sett är felaktiga för åtminstone hälften av skolorna.

I utredning efter utredning har ISR de senaste åren kunnat läsa i direktiv en politisk vilja att stärka den idéburna sektorn och att få den att växa. Det vi istället ser är att det i de flesta fall istället kommer fram förslag som kraftigt försvårar för idéburna skolor att etableras eller att ens kunna fortsätta sin verksamhet. Detta är ännu en sådan utredning som helt ignorerat konsekvenserna av sina förslag för mindre idéburna skolor. Istället för att ta tillvara den kraft och den vilja till samhällsinsatser som finns inom den idéburna sektorn väljer utredningen att helt ignorera dessa skolor och har inte ens tittat på möjliga konsekvenser av förslagen för dessa skolors möjligheter att fortsätta sin verksamhet.

## 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 placering av elever - 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 en 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 skolsegregation 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](mailto:info@ideburenskola.se)

**Hemsida:** [www.ideburenskola.se](http://www.ideburenskola.se)