



25 november 2020

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över En mer likvärdig skola: minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

Läroförbundet har fått möjlighet att yttra sig till Utbildningsdepartementet angående En mer likvärdig skola: minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

### Sammanfattning av Läroförbundets synpunkter

Läroförbundet välkomnar förslagen i *En mer likvärdig skola* och anser att de reformer som föreslås bör genomföras, dessa kommer rätta till flera av de systemfel som i dag präglar den svenska skolan. När det gäller vissa enskildheter har vi kompletterande förslag och resonemang, som vi anser skulle förbättra utredningens förslag, men även om inte våra justeringar beaktas anser vi att utredningens förslag är ett stort steg framåt för att nå en mer likvärdig skola i Sverige.

### Utredningen i korthet

Utredningen har tittat på hur likvärdigheten ser ut i praktiken mellan kommuner och huvudmän, lägger ett antal förslag på hur staten ska ta ett större ansvar för kvalitet och likvärdighet i skolan, samt hur skolvalssystemet och finansieringen kan ändras så att en större likvärdighet uppnås.

### Läroförbundets synpunkter

Läroförbundet ser mycket positivt på utredningen och anser att om den genomförs kommer flera av de systemfel som i dag präglar skolan att rättas till. På det stora hela instämmer vi både i bedömning och de förslag som läggs. Vi ser dock att vissa av förslagen kan modifieras på ett sätt som gör att de blir bättre och enklare att genomföra.

Läroförbundet anser att förslagen bör genomföras i sin helhet och att man inte bör rycka ut delar av utredningen och endast genomföra den. Vill man skapa en likvärdigare och bättre skola krävs det att man tar ett helhetsgrepp.

### Kapitel 3 Ansvaret för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

Utredningen föreslår att staten ska ta "ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk". Ett sätt som föreslås är att Skolverket ska få en regional närvaro för att därigenom kunna stödja huvudmännen bättre.

Läroförbundet välkomnar detta förslag. Vi tror att för att staten ska kunna ta ett reellt ansvar för kvalitet och likvärdighet i den svenska skolan behöver den komma närmare både huvudmännen och skolorna, så att den kan stötta dessa bättre. Det är något som uppnås med förslaget.



25 november 2020

Den regionala organisationen föreslås få ett flertal uppgifter, delvis kopplade till utredningens förslag om skolval, men delvis helt andra. Bland de senare nämns följande:

- stödja huvudmännen i regionen i deras resultatuppföljning,
- ansvara för att planera och genomföra vissa kompetensutvecklingsinsatser i regionen i samarbete med huvudmän och universitet och högskolor, och
- bedöma behovet av att nya skolenheter etableras i regionen

Samtliga dessa tre uppgifter är rimliga att de läggs på en regional organisation. Om staten skall få ett än större uppdrag vad gäller finansieringen av skolan, i enlighet med vad som föreslås ska utredas i betänkandet, faller det sig sannolikt också naturligt att finansieringen av skolan till en del hanteras på den regionala nivån. Det finns dimensioner i finansieringen som inte fångas i matematiska modeller utan där det krävs lokalkännedom för att den ska ge rimligt ekonomiskt utfall. Därför måste en del av finansieringen kunna hanteras diskretionärt om en sådan modell ska införas.

Läroförbundet är övertygat om att det vore bra om skolmyndigheterna, i en regional organisation, kan föra samman olika huvudmän och få dem att samverka mer än vad som görs i dag. Inte minst kan många mindre huvudmän, både kommunala och fristående, gynnas av en sådan samverkanstruktur.

För Läroförbundet ter det sig också självklart att en regional myndighetsstruktur ska få en aktiv roll i genomförandet av professionsprogrammet lokalt, även om vissa delar – i enlighet med vad utredningen skriver i sitt betänkande – eventuellt bör förläggas till en egen organisation.

Utredningen anser att Skolverket i sin regionaliserade roll bör få ett ansvar för att ”följa elevutvecklingen i regionen” och att verket därmed även bör få ansvar att, i samband med en ansökan om att en ny skola ska få startas görs, lämna ett yttrande över frågan ur ett övergripande regionalt perspektiv. Det är en uppgift som Läroförbundet tillstyrker att verket bör få vid en regionalisering.

#### Kapitel 4 Likvärdighet och skolsegregation

Utredningen slår, efter en gedigen utredning av faktaläget, fast att ”likvärdigheten behöver öka” och att det är viktigt med ”allsidigt sammansatta skolor och klasser”.

Läroförbundet delar den bedömningen till fullo och ser det som ett problem att likvärdigheten har minskat, även om den i ett internationellt perspektiv fortfarande är god. Emellertid förklaras det i sin tur till stor del av att Sverige är ett förhållandevis jämnt samhälle i kombination med att vi har ett sammanhållet skolsystem längre än många andra OECD-länder. Jämför vi bara med andra förhållandevis egalitära länder med ett sammanhållet skolsystem så sticker istället Sverige ut som det land där likvärdigheten försämrats mest, till exempel har mellanskolsvariansen i PISA vuxit mer i Sverige än i jämförbara länder från år 2006 till år 2018.

Att boendesegregationen, och att den har ökat, har sin del i detta står självfallet klart, men även skolvalet är en klart bidragande faktor – en faktor som har gått från att vara i princip obefintlig för trettio år sedan till att i dag vara en klart märkbar del av



25 november 2020

skolsegregationen. Skolvalet har också den egenskapen att det är det område som kan påverkas av reglerna för skolsystemet, boendesegregationen är en fråga för andra politikområden. Även i dessa andra politikområden behöver det göras saker för att minska skolsegregationen, men det betyder inte att reglerna för skolvalet ska förstärka segregationen, istället bör de utformas så att de i så hög grad som möjligt minskar densamma. Därför är utredningens inriktning den rätta.

Utredningen ger vidare goda argument till varför det är rimligt att eftersträva socioekonomiskt blandade skolor och klasser när den noterar att studier ”av elever som gått i mer blandade klasser visar att elever från minoritetsgrupper gynnas utan att elever från majoritetsgruppen missgynnas, kamratrelationerna blir bättre i blandade klasser och eleverna upplever mer trygghet, högre självkänsla och mer välmående och genom studier av vuxna framkommer en kvarstående högre grad av vänskapsband över etniska och kulturella gränser”.

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

Utredningen föreslår i linje med detta att ”skollagen ska ställa krav på att huvudmännen aktivt verkar för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektor ska också inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.”

Läroförbundet anser att bägge dessa förslag är bra. Förslaget om att huvudmännen ska verka för en allsidig social sammansättning återfanns redan i Skolkommisionens betänkande, där åtföljdes det dock inte av några konkreta förslag som det skulle nyttjas till. I föreliggande utredning är det istället så att ett par av förslagen på skolvalsområdet kan vägas mot den tänkta skrivningen i skollagen. Om till exempel en huvudman vill införa kvoter som prioriteringsregel i skolvalet så kan dessa prövas mot formuleringen, en kvotregel som inte bidrar till en allsidig social sammansättning skulle kunna avslås med denna regel. Det gör att det är viktigt att den kommer in i skollagen, för annars finns det inget att pröva eventuella urvalsregler om till exempel kvot eller geografiskt baserat urval mot (mer om den senare längre ned).

Utredningen föreslår inte men anser att ”det finns goda skäl att inkludera fler skolformer” i förslaget om allsidig social sammansättning, framför allt gymnasieskola och fritidshem. Läroförbundet instämmer och anser att förslaget åtminstone bör innefatta gymnasieskola och fritidshem, men att det även bör övervägas att det ska innefatta förskolan.

Inom skolor tycks det som om den sociala sorteringen mellan klasser har ökat, till exempel för att man i lägre grad än tidigare gör om undervisningsgrupperna när elever kommer från flera skolor till en ny skola och nytt stadium. Av det skälet är det bra att det förtydligas att rektor har ett uppdrag att se till att det även inom skolor bör verkas för en allsidig social sammansättning. Det ger rektorn något att stödja sig på när föräldrar proppar på att bevara undervisningsgrupper från tidigare årskurser.



25 november 2020

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

Utredningen gör bedömningen att "samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat behöver finnas tillgängliga" för att förbättra förståelsen av skolsystemet. Lärarförbundet delar den åsikten. Det bästa vore om offentlighetsprincipen införs för alla skolor, då skulle en stor del av problemet lösas med automatik.

Utredningen anser vidare att det finns uppenbara problem med delar av kostnadsstatistiken, inte minst att det finns stor variation mellan olika huvudmän som snarare beror på skillnader i statistikföring än på skillnader i faktiska kostnader och anser "att ett utvecklingsarbete behöver göras gällande de uppgifter som Skolverket publicerar om skolans kostnader". Lärarförbundet instämmer i den uppfattningen.

I sammanhanget är det värt att lyfta att Skolkostnadsutredningen i sitt betänkande *Det stämmer: Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) föreslog att "ett krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå ska införas". Något sådant har ännu inte skett, men det vore välkommet om det förslaget genomfördes. Då skulle spårbarheten av de ekonomiska ersättningarna i skolan, inte minst i friskolesektorn, öka.

En viktig fråga som utredningen lyfter är att statistik om skolenheters förutsättningar behöver finnas tillgängliga. Detta handlar om såväl elevernas bakgrundskaraktäristiska som läraregenskaper, till exempel behörighet och lärartäthet, men också om vilka ekonomiska förutsättningar som ges.

### Kapitel 5 Gemensamt skolval

När det gäller skolvalet finns det ett antal olika värden, som ofta står i motsatsställning till varandra, som bör tas hänsyn till:

- förutsägbarhet och valfrihet, vill man ha stor valfrihet minskar förutsägbarheten
- vårdnadshavarnas preferenser och skolans prioritering
- vårdnadshavarnas preferenser och högre samhällseliga mål som att motverka skolsegregation; skolval ökar alltid skolsegregationen, men hur mycket kan påverkas av reglerna, till exempel vilka urvalsregler som används och hur skolvalet genomförs

Skolvalet som det är konstruerat i dagens Sverige är snarast uppbyggt på ett sätt som gör att vissa kan skaffa sig förutsägbarhet på andras bekostnad och där de samhällseliga målsättningarna får stå tillbaka för de individuella preferenserna. Utredningens förslag är ett sätt förflytta skolvalet från att ett litet antal individer ska ha stor förutsägbarhet och liten risk, medan övriga har liten förutsägbarhet och stor risk, till att alla ska ha lika stor risk och samma förutsägbarhet; samt att flytta från att endast de rent individuella målen beaktas till att även de samhällseliga målen vägs in.

### 5.7.1 Ansökan om skolplacering

Utredningen föreslår att "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."



25 november 2020

Läroförbundet instämmer i huvudsak med utredningen. Det går emellertid att ifrågasätta om det av lokala skäl ibland är onödigt med en obligatorisk ansökan. I kommuner med stora avstånd och få kommunala skolor som inte konkurrerar med varandra om eleverna på grund av avstånd känns denna reform omotiverad. Sannolikt skulle det inte bli någon skillnad i elevplacering om den skedde efter ansökan eller efter den ventilparagraf som föreslås där den elev vars vårdnadshavare inte gjort någon ansökan ska "placeras vid en skolenhet med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet". Detta gör att det kan finnas skäl att kravet på ansökan om skolplacering inte ska gälla överallt.

Läroförbundet anser att förslagen om ett förändrat skolval måste ses som en helhet. Att till exempel införa ett gemensamt skolvalssystem, med obligatorisk ansökan, utan att samtidigt förändra urvalskriterierna vore olyckligt.

### *5.7.2 Ett gemensamt skolvalssystem*

Utredningen föreslår att "Beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem."

För att skolvalet ska fungera och inte ge upphov till en massa ineffektiviteter, som att en elev blir antagen till flera skolor, behöver det vara gemensamt. Det är också självklart att beslutet att placera en elev på en specifik kommunal skola är ett myndighetsbeslut, som inte bör överlåtas på en privaträttslig organisation. Det innebär att det måste vara en offentlig myndighet som fattar beslutet och i praktiken innebär det att det endast kan vara en kommun eller en statlig myndighet som kan fatta besluten för alla skolor, både kommunala och fristående.

Då många skolor, framför allt fristående, har elever från flera kommuner talar mycket för att det ska vara en nivå ovanför skolkommunen som fattar besluten om skolplaceringar. Om beslutet skulle ligga på skolkommun finns en risk att en elev kan tilldelas skolplatser i olika skolkommuner, med risk för medföljande tomma platser. Allt talar därför för att det bästa är att det skapas ett nationellt skolvalssystem i en myndighet med god regional förankring.

För att det ska fungera måste naturligtvis samtliga skolor, hos både kommunala och fristående huvudmän, vara med i skolvalssystemet. Om en skola inte vill vara med ska den tappa rätten till bidrag till driften.

Som utredningen konstaterar måste ett gemensamt skolvalssystem var strategisäkert. I praktiken innebär det att hur en vårdnadshavare har rangordnat skolorna inte ska vara ett urvalskriterium. Den algoritm som används bör också vara av en så kallad *deferred acceptance-modell*, eller uppskjuten antagning, vilket garanterar att vårdnadshavares rangordning inte blir styrande.

### *5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet*

Som vi konstaterat ovan är det logiska att det är en statlig myndighet, dock i en regionaliserad form, som ansvarar för skolvalssystemet. Med det förslag om ett regionaliserat Skolverk som utredningen lämnar blir det naturligt att det är Skolverket som ska få



25 november 2020

uppgiften att ansvara för skolvalssystemet som helhet, alltså för ”ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskola och grundsärskola”.

Skolverket ska också få i uppdrag att tillse ”att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ”. Det är rimligt att det bör vara en extern part, som Skolverket, som garanterar att alla får den information som behövs för att göra ett val. Om denna uppgift lämnas till de olika huvudmännen kan man gott tänka sig en hel del strategiska överväganden till vem informationen ska ges. Om man därtill får möjlighet att använda sig av tidskritiska urvalskriterium – som anmälningstid – tillkommer också möjligheten att via riktade utskick vid olika tidpunkter göra samma sak. Eftersom förutsättningarna kan förändras bör den officiella informationen komma nära inpå själva skolstarten, varför en skolvalsperiod inte kan inledas allt för långt från denna.

Utredningen gör därtill bedömningen att Skolverket ska ”samverka med skolhuvudmän och ha ett övergripande ansvar för att analysera och informera huvudmän om det prognosticerade behovet av skolplatser”. Det faller naturligt att Skolverket i konsekvens av de har ansvar för skolvalet även får denna uppgift. Emellertid kan man förvänta sig att åtminstone de kommunala huvudmännen redan har kontroll på den uppgiften.

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

För att skolvalssystemet ska fungera föreslår utredningen ett antal uppgifter som ska åligga huvudmännen och den myndighet som får ansvaret för skolvalssystemet:

- huvudmän ska deklarerat sin kapacitet för elever i samtliga årskurser
- kommunala huvudmän ska definiera hur rimlig närhet ska tillämpas
- huvudmän ska ange vilka olika urvalsgrunder som ska gälla och i vilken omfattning respektive turordning de ska tillämpas
- Skolverket ska godkänna utformningen av urvalsgrunderna
- urvalsgrunden lika möjligheter ska användas för att tilldela platser till elever om de av Skolverket godkända urvalsreglerna inte räcker till

Läroförbundet delar åsikten att det är en förutsättning för att skolvalssystemet ska fungera att huvudmännen måste klargöra sin kapacitet på olika skolor och för olika årskurser på förhand. Samtidigt kan inte kapaciteten vara skriven i sten, utan det måste vara möjligt att justera beroende på både demografi och söktryck. Justeringar bör då göras i samråd mellan huvudmän och Skolverket.

Det är också av vikt att det på förhand står klart vilka urvalskriterier som ska användas och hur de förhåller sig till varandra, vilket även gäller hur urvalskriteriet rimlig närhet ska tillämpas.

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

Utredningen föreslår att skolbyten i huvudsak endast ska få ske i samband med terminsstart. Läroförbundet anser att det är ett klart problem med alltför frekventa skolbyten av pedagogiska skäl för den bytande eleven, men framför allt för dess nuvarande och blivande klasskamrater och lärare och välkomnar därför en reglering. Den



25 november 2020

exakta utformningen kan diskuteras men vi ser att byten vid terminsstart i enlighet med vad utredningen föreslår är rimligt. Det viktigaste är att det i normalfallet begränsas när och hur många byten en elev kan göra, självfallet ska det dock finnas möjlighet att vid specialfall, som flytt eller mobbning, kunna göra avkall från huvudregeln.

### *5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut*

Utredningen föreslår att eventuella underkännanden från Skolverkets sida av huvudmannens urvalsregler ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, att vanliga placeringsbeslut av en elev inte får överklagas, men att de som görs ”med hänvisning till att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd”. Därtill ska det även fortsatt vara möjligt att överklaga ”en kommunal huvudmans beslut placera en elev vid en annan skolenhet än den där eleven är placerad om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero” till Skolväsendets överklagandenämnd. Lärarförbundet instämmer vad gäller både förslagen och bedömningarna om överklagande i utredningen.

### *5.7.7 Sekretess hos Skolverket*

Lärarförbundet delar utredningens uppfattning i fråga om när det bör vara sekretess för uppgifter i samband med skolvalets genomförande.

### *5.7.8 Skolor vars verksamhet inte sammanfaller med stadiindelningen*

Lärarförbundet delar utredningens bedömning att det är ett problem att det finns skolor som inte sammanfaller med stadiindelningen. Ibland är det dock förståeligt, till exempel om en huvudman väljer att ha F-4-skolor, som sedan fortsätts av 5-6-skolor och 7-9-skolor, med ungefär samma dimensionering.

Ett större problem, som inte minst är kostnadsdrivande, är när huvudmän konkurrerar med hjälp av en annorlunda indelning, till exempel 6-9-skolor, när omkringliggande skolor följer stadiindelningen. Risker är stora att det leder till ett par tomma elevplatser i varje klassrum på de omgivande skolorna, något som är dyrt. Det vore därför bra att se över och strama upp regleringen över hur skolor – framför allt när det handlar om konkurrerande huvudmän – förhåller sig till stadiindelningen.

## Kapitel 6 Principer för placering, mottaganden och urval

Den grundläggande principen för vilka urvalsregler som får användas måste vara på vilket sätt de garanterar likvärdiga möjligheter för elever. Sådant som hur de påverkar huvudmän, både kommunala och fristående, är inte en faktor som är relevant, även om argumenten i sig själva må vara sanna. Urvalsreglerna är till för att eleverna ska garanteras en rättssäker och rättvis process om en skola är översökt, inget annat.

En annan grundläggande princip är att urvalskriterier inte ska vara baserade på att vårdnadshavare agerar före skolvalsperioden. Eller som utredningen konstaterar: Anmälningstid ”innebär därför att alla vårdnadshavare inte har tillgång till likvärdig information vid tidpunkten då de i praktiken måste agera för att en skolplacering vid en populär skolenhet ska vara möjlig.” Därför bör bland annat anmälningstid inte vara tillåtet.



25 november 2020

### *Ska färdighetsprov få användas?*

Läroförbundets uppfattning är att färdighetsprov bör användas restriktivt både för kommunala och fristående skolor och om de får användas i huvudsak inte bör omfatta samtliga platser på en skola. Samtidigt ser vi att det i vissa fall kan vara nödvändigt för att upprätthålla till exempel musikklasser på en renodlad musikskola. Läroförbundet anser därför att rätten att använda färdighetsprov alltid måste prövas av Skolverket, att det från Skolverkets sida ska vara möjligt att begränsa andelen elever som tas in med hjälp av färdighetsprov till en skola och att om färdighetsprov får användas – då dessa i praktiken sällar så att mer studiemotiverade elever oberoende av socioekonomiska grupp hamnar på dessa skolor – bör för fristående skolor som tillämpar sådana skolpengen reduceras. Mer om detta i avsnittet om skolfinansiering.

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

Grunden för skolplacering ska, enligt utredningens förslag, vara valfrihetsprincipen: att föräldrars val av skola ska vara styrande i första hand. Finns det emellertid fler sökanden än det finns platser på en skola ska ett urval ske. De urvalsgrunder som ska vara tillåtna till skolor med kommunal huvudman är:

- syskonförtur
- kvot
- geografiskt baserat urval
- skolspår
- lika möjligheter

Därutöver ska principen om rätten till en skola i rimlig närhet till hemmet vara överordnad. En elev vars vårdnadshavare inte har sökt någon skola eller som inte blivit placerad på något av sina val ska placeras på en skolplats i rimlig närhet till hemmet.

Läroförbundet anser att det föreslagna urvalssystemet för kommunala skolor är bra. Det finns dock några frågetecken till hur det är skrivet i förslaget, dessa återkommer vi till längre ned.

Först vill vi dock framföra att vi anser det vara mycket välkommet att utredningen lyfter fram både syskonförtur och skolspår som två möjliga urvalsgrunder. Dagens oklarheter om dessa får tillämpas och i så fall hur har ställt till en del problem. Genom att utredningens förslag genomförs blir det bättre för eleverna som, om vårdnadshavarna söker, får större möjligheter att hamna på samma skola som sina syskon eller nuvarande skolkamrater. Vi välkomnar också att utredningen öppnar för möjligheten att använda kvoter, även om det riskerar bli en sällan använd urvalsregel. Det är också givet att finns inget annat att basera urvalet på så är lika möjligheter den bästa metoden.

Det första frågetecknet är att det ingenstans i lagstiftningstexten framgår att skolplats i rimlig närhet till hemmet gäller som prioritet för alla elever, med den skrivning som gäller får man ett intryck av att det endast är för dem som inte har sökt någon skola eller vars val har tagit slut. Med den avsaknaden öppnar man upp för strategiska agerande för att säkra en plats i närheten av hemmet, genom att inte söka någon skola eller bara någon





25 november 2020

alldeles i närheten. Får man inte den platsen är man ändå garanterad plats på en annan skola i rimlig närhet till hemmet.

Det andra frågetecknet är varför icke-sökarna inte ges någon prioritetsordning i sitt skolval. Enligt förslaget har de en rätt till skolplats i rimlig närhet till hemmet. Låt oss tänka att det finns tre skolor som uppfyller det kriteriet, där de två närmast elevens hem är mer populära och därmed översökta och den tredje mindre populär. Utan någon prioritetsordning lär denna elev placeras på den mindre populära skolan, den får ju en plats på en skola i rimlig närhet till hemmet.

Läroförbundet anser istället att dessa elever bör ges en prioritetsordning baserad på avstånd till hemmet. Därigenom kommer eleven vara med i fördelningen av platserna även på de två mer populära skolorna och inte bara i fördelningen till den tredje. Sedan kan det ändå inträffa att eleven hamnar på den tredje, men hen har åtminstone haft en rimlig chans att få en plats på de mer populära, med utredningens förslag har hen inte det alls.

Det tredje frågetecknet är på vilka grunder som en skola ska kunna tillämpa geografiskt urval. I förslaget är det endast kvoter som ska prövas mot regeln om allsidig social sammansättning av Skolverket. Geografiskt urval har inga motsvarande regler, vilket öppnar upp för strategiskt ritande av geografiska gränser som tvärtom skulle innebära minskad allsidig social sammansättning.

Det bör därför införas regler för när geografiskt urval ska kunna godkännas av Skolverket. Ett kriterium ska vara att det bör göra den sociala sammansättningen mer allsidig. Men geografiskt urval måste även vara möjligt att tillämpa även i andra situationer, det mest uppenbara är att det finns en skolskjutslösning från ett geografiskt område till en skola. Det gör att det inte bara kan vara att det geografiska urvalet ger en mer allsidig social sammanhållning, utan även andra saker ska kunna vara tillämpliga. Dessa måste dock vara av en objektiv art, som till exempel skolskjutsområde eller att elever utan en sådan förtur riskerar att placeras på skolor som ligger svåråtkomligt på grund av barriärer som större vattendrag eller svårpasserad infrastruktur som större vägar eller järnvägsspår.

Utredningens förslag rörande geografiskt urval möjliggör att mer renodlade upptagningsområden skapas – upptagningsområden som till stor del tillgodoses av rätten till en skolplacering nära hemmet. Frågan är om det behövs en sådan möjlighet förutom det som rätten till en skola nära hemmet faktiskt ger. Läroförbundet tror inte det utan anser att geografiskt urval endast ska kunna användas när det bidrar till en mer allsidig sammansättning eller när det finns logistiska eller geografiska skäl av annan art.

### *6.5.2 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman*

I princip är utredningens förslag för enskilda huvudmän likartat som för kommunerna. Den stora skillnaden är att rätten till en skola i rimlig närhet till hemmet inte finns med som överordnad princip, vilket självfallet är helt rimligt och bör så vara.



25 november 2020

Den andra skillnaden är att geografiskt urval högst får tillämpas på högst 50 procent av urvalet. Det är en rimlig begränsning. Samtidigt är en fråga som inte diskuteras i utredningen vilken bas som ska gälla för procentsatsen: Är det alla platser eller är det efter att vissa urvalsregler redan är tillämpade? Till syskonförtur går kanske på en normal skola någonstans mellan 30–50 procent av platserna, ska därutöver 50 procent gå till geografisk förtur blir det i praktiken inga platser kvar att fördela enligt andra urvalskriterier. Mycket talar därför att procentsatsen ska gälla för de platser som finns kvar efter att syskonförtur och eventuellt skolspår har tillämpats. Samma princip bör gälla för andra urvalsmodeller där det sätts en begränsad andel som kan antas.

Därutöver gäller ju för geografiskt urval för enskilda huvudmän samma problem som beskrevs ovan rörande kommunala huvudmän: när ska principen få tillåtas? Eftersom principen om rimlig närhet inte ska gälla för skolor med enskild huvudman behöver principen om geografiskt urval tolkas mer generös för dessa jämfört med för kommunala skolor, men samtidigt bör den inte få användas som ett medel för att skapa homogena skolor. När Skolverket ska pröva frågan om geografiskt urval för fristående skolor måste det därför endast vara områden som faller sig naturlig utifrån geografi eller något annat specifikt skäl som bör godkännas. Geografiska områden som uppenbart bidrar till en minskad allsidig social sammanhållning på skolan bör inte tillåtas.

Det är också rimligt, som utredningen föreslår, att urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband inte får användas mellan förskola och förskoleklass/grundskola, utan bara från en grundskola till en annan.

I övrigt tillstyrker Läroförbundet förslaget till urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman.

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

Utredningen föreslår att ”Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.” Förslaget är i linje med gällande rätt. Motsvarande förslag finns inte för enskilda huvudmän av skälet att det förutom i stora kommuner inte förekommer huvudmän med fler än en skola i en kommun. Läroförbundet instämmer i utredningens förslag att kommuner ska ha möjlighet att omplacera en elev om det behövs på grund av övriga elevers trygghet och studiero, men att samma regel inte ska gälla för enskilda huvudmän.

### *6.5.4 Skolskjuts*

Utredningen föreslår att rätten till skolskjuts inte ska gälla för elever som väljer att inte gå i en skola som de skulle placerats i på grund av rimlig närhet till hemmet, men att kommunen även i andra fall ska anordna skolskjuts om det kan ske ”utan organisatoriska och ekonomiska svårigheter”. Jämfört med i dag är det en förändring avpassad till utredningens förslag om ett förändrat skolval.

Läroförbundet anser att utredningen löser de problem som finns med dagens lagstiftning gentemot det förslag som utredningen lägger angående skolvalet. Läroförbundet stödjer därför förslaget.



25 november 2020

### 6.5.5 Övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att dess förslag ”om ändrade regler för placering, mottagande och urval ska träda i kraft den 1 juli 2023 och således tillämpas vid placering inför höstterminen 2024”.

Läroförbundet anser att reformerna vad gäller skolvalet bör träda i kraft så snart som möjligt. Om det tekniskt är möjligt anser vi därför att reglerna bör gälla från och med höstterminen 2023, annars finner vi att höstterminen 2024 är det senaste som reformen bör genomföras.

Vad gäller tillämpning av anmälningstid och verksamhetsmässigt samband med förskolor som urvalsgrunder föreslår utredningen att det ska finnas en övergångsperiod ”till och med 2026”. Läroförbundet anser att det inte bör finnas någon sådan övergångsperiod alls, utan att urvalsreglerna som föreslås i utredningen bör vara de enda tillåtna i och med att skolvalet reformeras.

### 9 Skolans resurser

Utredningen gör en gedigen analys av hur skolans resursfördelning ser ut och visar på ett antal problem utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

Det första problemet är att det över huvud taget är svårt, baserat på dagens statistikinsamling, att med säkerhet uttala sig om resurserna och deras fördelning då det är tydligt att det finns ”olika mätfel i de analyserade variablerna”.

Ur likvärdighetssynvinkel noterar utredningen i huvudsak två ytterligare problem på kommunala nivå: att kommunernas finansieringsförmåga spelar roll, där kommuner med god sådan skjuter till mer till skolan än kommuner med sämre; samt att det tycks som om ”skillnader i ambitionsnivå och effektivitet” även spelar roll för hur mycket en kommun lägger på skolan.

Utredningen visar därtill att det finns en skillnad mellan hur olika slags huvudmän hanteras av systemet, där kommunernas uppdrag att garantera alla elever plats i en skola skapar en större variation i elevtalet på grund av de demografiska svängningarna, vilket i sin tur medför kostnadsskillnader, som kommunerna i dagens läge inte får beakta vid beräkningen av grundbeloppet.

#### 9.2.1 Staten behöver ta ett större ansvar för likvärdigheten

Utredningen gör bedömningen att ”staten bör ta ett större ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk”. För att lyckas med detta bör staten ”använda finansiella styrmedel i syfte att minska” skillnaderna mellan kommunerna.

Läroförbundet anser att staten behöver ta ett övergripande ansvar för kvalitet, likvärdighet och resurser i hela utbildningssystemet, både de skolformer som diskuteras i detta betänkande och övriga, som förskola och gymnasieskola, men även för fritidshemmet.



25 november 2020

Läroförbundet ser ett problem i att skillnaden i kommunernas finansieringsförmåga och ambitionsnivå slår igenom på hur mycket som satsas på skolan i olika kommuner. Det är bara staten som kan hantera dessa två frågor: Endera genom ett förstatligande av finansieringen. Alternativt genom att kommunernas finansieringsförmåga måste beaktas i konstruktionen av utjämnningssystemet, vilket inte sker i dag och gör att omfördelningen sannolikt är för liten (läs mer i Läroförbundets yttrande över Kommunutredningens betänkande *Starkare kommuner* (SOU 2020:8)); samtidigt som staten blir än tydligare om att kommunerna måste finansiera skolan i den omfattning som krävs för att de nationella målen ska mötas.

Utredningen visar, i ett tidigare avsnitt, att det är det statliga bidragen (i huvudsak likvärdighetsbidraget) till finansieringen som gör att den är socioekonomiskt kompensatorisk. Utan dem skulle finansieringen på nationell nivå vara socioekonomiskt icke-kompensatorisk. Staten bör fortsätta på den inslagna vägen med att se till att en större andel av de riktade statsbidragen till skolan är socioekonomiskt kompenserande.

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

Utredningen föreslår att "majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag" som en första åtgärd. Läroförbundets uppfattning är att det – trots försök att minska antalet – fortfarande finns för många statsbidrag.

Enligt Statskontoret fanns det år 2019 fem kostnadsersättningar och 44 riktade statsbidrag till kommunerna inom statens utgiftsområde 16, vilket var två färre än 2018. Därutöver tillkommer statsbidrag till utbildningsområdet från andra utgiftsområden, samt några som endast går till regionerna, och att ett antal statsbidrag i praktiken är låsta till flera olika användningsområden; räknas allt detta så närmar det sig 80 riktade statsbidrag. Enligt Statskontoret stod utbildningsområdet som mottagare för 53 procent av de riktade statsbidragen mätt i pengar till kommunerna år 2018. Sannolikheten är hög att det borde gå att slå samman än fler av de statsbidrag som finns i dag till ett sektorsbidrag. Att så sker är också något som Läroförbundet förespråkar.

Exakt vilka av dagens statsbidrag som ska sammanföras anser utredningen att Skolverket bör avgöra, men den ger ett antal exempel på statsbidrag "som kan vara lämpliga att införliva", som "statsbidrag för lärarassistenter, insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever, statsbidrag för lovskola, statsbidrag för förstärkt elevhälsa, statsbidrag för entreprenörskap, statsbidrag för läxhjälp och statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder". Andra bidrag, till exempel kostnadsersättningar och de statliga lönesatsningarna, anses kunna vara utanför systemet. Läroförbundet instämmer i utredningens uppfattning att ovanstående är riktade statsbidrag som eventuellt kan föras in i ett nytt sektorsbidrag.

Avsikten är att sektorsbidraget ska vara socioekonomiskt viktat och att det ska vara långsiktigt genom att huvudmännen ska få ramar på tre års sikt. I utbyte ska huvudmännen visa upp en handlingsplan för hur de tänker använda pengarna under de tre åren. Läroförbundet anser generellt att det vore bra med en större långsiktighet vad gäller riktade statsbidrag och tror att den modell som föreslås av utredningen skulle



25 november 2020

kunna vara en funktionell medelväg mellan det kortsiktiga budgettänkandet och det mer långsiktiga utvecklingstänkandet.

Förslaget från utredningen är att bidraget, förutom de statsbidrag som ska infogas, bör tillskjutas tre miljarder från det generella statsbidraget. Lärarförbundet tycker att det är bra att det socioekonomiskt viktade bidraget ökas på och att det är rimligt att det tas från det generella statsbidraget, om det inte finns nya resurser att tillföra i tillräckligt stor utsträckning.

### 9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

Ett viktigt, och därtill välbelagt, förslag i utredningen är att kommunernas mycket större ansvar för att alla elever får utbildning ska beaktas när grundbeloppet till en fristående huvudman beräknas. Självfallet är det enda rimliga principen och det är förvånansvärt att så inte har gjorts under de senaste de dryga 20 åren, framför allt sedan reglerna ändrades senast för tio år sedan.

Till exempel skrivs redan i *Fristående skolor: Bidrag och elevavgifter* (SOU 1992:38):

”En betydande kostnad i de kommunala skolorna är den som följer av deras lagliga skyldighet att kunna ge undervisning till alla elever i kommunen.

Den fristående skolan har ingen annan uppgift än den man själv påtar sig. Man bestämmer själv sitt elevantal. Den kommunala skolan har därför hela kostnaden för elevantalets fluktuation, dvs den måste i praktiken alltid hålla vissa överytor.”

Redan vid tiden för friskolereformen noterades alltså att fluktuationerna i elevunderlag är så stora att de över tid kommer skapa tidpunkter med mer eller mindre stor överkapacitet i de kommunala skolorna. En överkapacitet som helt enkelt då och då måste uppstå på grund av de demografiska svängningarna som gör att elevtalen varierar med cirka 25 procent i hela grundskolan i en kommun och hela 35 procent per stadium.

Även om elevtalen inte fluktuerade på detta sätt skulle kommunerna ha svårt att optimera sina skolstorlekar, eftersom olika kohorter av elever sannolikt bor i olika bostadsområden. För att en kommun då ska kunna uppfylla lagkravet ”vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna” lär det ofta finnas lokal överkapacitet inom några skolor i någon del av den.

Av vikt att notera är även att svängningarna i elevtal för de kommunala skolorna blir större ju större andel av eleverna som går i en fristående skola. Är det bara någon procent som gör det händer inte så mycket, är den däremot stor, kanske 20 procent, blir effekten på kommunens elevfluktuation desto större. I en kommun utan fristående skolor är fluktuationen, om den är enligt beräkningarna i utredningen,  $\pm 16$  elever på ett genomsnitt av 100 elever, i en kommun där hälften av eleverna går i fristående skolor ger det att variationen blir  $\pm 13$  elever i de kommunala skolorna och  $\pm 3$  i de fristående. Skillnaden blir stor vad gäller anpassningskapacitet beroende på friskolesektorns storlek. Kommunen behöver därutöver också ha viss kapacitet för att bereda elever plats om någon fristående huvudman bestämmer sig för att lägga ned sin skola eller om det sker en stor inflyttning till kommunen.



25 november 2020

Det finns också en stor skillnad i dynamik mellan de olika aktörerna; för en fristående huvudman som vill lägga ned en skola är det ett rent ekonomiskt beslut, för politiker, som behöver möta väljarna igen, finns också väljardimensionen. Det gör att politiker sannolikt drar sig lite längre än fristående huvudmän för att lägga ned en skola. Det kan bli protester och partiet kan tappa väljare. Väljarna tillför en dimension till beslutet som gör det ännu svårare att alltid hålla en helt optimal skelsektor för en kommun, något som i förlängningen bidrar till att fristående skolor blir överkompenserade om deras ersättning beräknas på samma sätt som kommunala skolor.

Sammantaget gör detta att dagens beräkningssätt för grundbeloppet överkompenserar den fristående sektorn som sektor, även om enskilda skolor kan ha valt olika sätt att hantera överkompensationen: vissa väljer att göra stora överskott, andra att bedriva undervisning i jämförelsevis små grupper, med hög lärartäthet.

*Utredningens förslag om avdrag på grundbeloppet och hur det kan förbättras*  
Utredningens analys av överkompensationen är således helt korrekt. Tyvärr är förslaget på åtgärd inte riktigt lika bra. Förslaget lyder i sin helhet enligt nedan:

”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.”

Den här lösningen är som gjord för att det ska avgöras i förvaltningsdomstolar år från år hur stort avdrag en kommun ska få göra. Varje år riskerar kommuner behöva redogöra för hur deras beräkning av avdraget har skett och vilka överväganden som har gjorts. Sakta men säkert kommer det utmönstras en praxis, men det lär ta tid och behöva prövas många gånger då förutsättningarna skiljer sig åt mellan kommunerna, på grund av till exempel demografi, geografi och hur stor andel av eleverna i kommunen som den fristående sektorn tar.

Den allra enklaste lösningen är att göra ett rakt avdrag om tio procent på det framräknade grundbeloppet, som utredningen övervägde att föreslå. Ett sådant avdrag kommer vissa år (när elevkullarna är som störst) vara för högt och andra (när elevkullarna är som minst) vara för lågt. I kommuner med en stor friskolesektor kommer det över tid vara för litet, i kommuner med en liten å andra sidan för stort. Men på grund av sin administrativa enkelhet är ett sådant schablonavdrag ändå vårt förstahandsval.

Självfallet kan man här låta avdraget vara lite större (kanske tolv procent) i kommuner där en stor andel elever går i fristående skolor och lite mindre (åtta procent) i kommuner där andelen elever i fristående skolor är mindre. Men som ett genomsnitt över landet är tio procent, vilket är vad utredningens beräkningar pekar på, rimligt.

Därutöver kan man också fundera på om avdraget ska vara detsamma för hela grundskolan eller om det ska variera med de tre stadierna. Skälet är att andelen elever i



25 november 2020

fristående skolor är klart minst i lågstadiet och högst i högstadiet. I konsekvens med resonemanget ovan om skillnad i avdrag mellan kommuner beroende på friskoleandel, kan man tänka sig att storleken på avdrag bör skilja sig åt mellan de olika skolstadierna, med störst på högstadiet och minst på lågstadiet.

Vill man å andra sidan att grundbeloppet och lokalbeloppet ska variera på ett rimligt sätt med elevtalsfluktuationerna mellan åren (ett skäl till att utredningens modell med årsvisa beräkningar har viss attraktivitet), för att komma bort från problemet med över- och underfinansiering beroende på elevkohorternas storlek, kan en varierande procentsats mellan sju och tretton procent vara en möjlighet. Största avdraget ska göras när elevkullarna är små och minsta när de är som störst. Även denna lösning är möjlig att kombinera med större avdrag i kommuner med större fristående sektor (förslagsvis mellan nio och femton procent) och mindre i kommuner med liten (mellan fem och elva procent).

### *Beakta kommunernas icke-optimala elevstruktur i beräkningen av grundbeloppet*

Det går emellertid att internalisera kostnaden för de tomma platserna i dagens finansieringsmodell, för att skapa ett lika stort grundbelopp för alla elever. Det görs genom att, istället för att som i dag räkna på det faktiska elevtalet i kommunen skolor, räkna på ett optimalt elevtal. Grundbeloppet skulle kunna beräknas som om alla kommunala skolors klassrum vore fyllda, då skulle inte tomma platser på vissa skolor, som i dag, dra upp grundbeloppet på ett systematiskt sätt – lite mindre vid stora elevkohorter, lite mer vid mindre.

Om kommunen har en kapacitet för 30 elever i varje klass skulle grundbeloppet beräknas utifrån att det är 30 elever i klassen, även om det nu bara är 25 eller 28 eller 22. Skälet är helt enkelt att det är att de tomma platserna inte beaktas när grundbeloppet beräknas som skapar stora delar av dagens överkompensation till fristående skolor och de stora kostnaderna i skolan beror ju inte på att det finns en eller två extra elever i en klass, utan när en ny klass måste till. Därigenom skulle det i beräkningsmodellen kompenseras för att kommuner har svårare att optimera sin skolstruktur än fristående skolor.

Den här modellen skulle också med automatik fånga in kommunernas i högre grad demografiskt varierande elevtal. När kohorterna är små blir de tomma platserna fler och vice versa: i dag innebär det att kostnaden per elev ökar respektive minskar, eftersom de fasta (till exempel lokalkostnader) och de trögrörliga (till exempel lärarkostnader och skolmåltider (där personalkostnaden är trögrörlig medan matkostnaden är lättrorlig)) fördelas på olika antal elever; i en modell där beräkningen alltid sker på fulla klasser inträffar inte det.

### *En marginalkostnadsmodell löser vissa problem*

Nackdelen med samtliga dessa modeller, som på ett mer strukturerat sätt fångar just det som utredningens förslag avser – att det är de fristående skolorna som sektor som är överkompenserad – är att olika slags fristående huvudmän drabbas på olika sätt och gränsdragningen kan i stort sättas mellan vinstdrivande och mer ideellt inriktade.



25 november 2020

De sistnämnda utmärker sig ofta genom att de av pedagogiska skäl har lite mindre klasser. Dessa skolor har valt att använda dagens överfinansiering, inte till att göra vinst, utan till att erbjuda en bra pedagogisk miljö, med färre elever och hög lärartäthet. Med alla ovanstående förslag på reduktion av grundbelopp kommer dessa skolors modell sannolikt kräva lite fler elever och lite större klasser än i dag.

Allt det här hänger ju ihop med att skola är en verksamhet som bedrivs som en kollektiv företeelse – undervisning bedrivs i grupp – därmed är de huvudsakliga kostnaderna kopplade just till gruppen och inte till den enskilda eleven, samtidigt som vi har ett finansieringssystem som bygger på den enskilda eleven. Logiken blir rätt uppenbar: den som har många elever i alla klassrum kommer göra överskott, den som har få elever i dem kommer göra underskott. Att kostnaderna är knutna till kollektivet är ju också skälet till att utredningen föreslår att en elev som byter skola inte direkt ska innebära att ersättningen följer med.

Det naturliga sättet att hantera den fråga på är att helt förändra finansieringsprincipen till en marginalkostnadsprincip istället, där det ges en ersättning för att det finns en undervisningsgrupp och därtill en mindre marginalkostnadsersättning per elev, avsedd att primärt täcka skolmat och läromedel men även viss undervisning. Utredningen väljer, i avsnittet *8.4 Skolpengen är inte alltid en idealisk modell*, att avvisa en sådan lösning eftersom det för ”den enskilda skolan skapas ... starka incitament att anta elever precis över brytpunkterna vilket kräver en strikt reglering för att inte modellen ska vara kraftigt kostnadsdrivande”.

Detta är självfallet sant, ska en sådan modell vara möjlig måste det krävas principer för delningstal, regler för hur små klasser som får skapas för att en skola ska få vara med i fördelningsmodellen, samt en reell uppföljning av till exempel lärartäthet och gruppstorlekar. Emellertid ger utredningens förslag på skolvalsområdet (avsnitt *5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder*) ett embryo till hur en sådan reglering skulle kunna byggas upp:

”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.”

När detta ska anges går det så klart att samtidigt ange klasstruktur och tänkta delningstal, som sedan myndigheten får anpassa skolans storlek och i förlängningen finansiering till. Skolor som till exempel anger att de tänkt ta emot tre klasser i en årskurs, men bara får sökanden motsvarande två klasser plus en eller två elever, får då göra ett val mellan att ta in ett par extra elever i de två klasser som blir fyllda eller inte erbjuda de sista eleverna plats alls – valet att starta en tredje klass ska inte få finnas. Ytterst måste myndigheten i dessa fall bestämma skolans klasstruktur och därmed även dess finansiering.

### *Omfördelning inom friskolesektorn*

Ett annat sätt att, inom ramen för det så kallade skolpengssystemet, hantera problematiken med att huvudmän som har små och stora klasser riskerar bli under-





25 november 2020

respektive överfinansierade vore att låta grundbeloppet för de enskilda huvudmännen variera med elevtalet i en tänkt klass. En sådan lösning skulle återigen kräva att det finns regler för minsta klasstorlek och myndighetskontroll av att reglerna följs, genom till exempel uppföljning av lärartätheten. Men som beskrivs ovan är det, med den föreslagna ordningen för skolval, lösbart.

Med den här lösningen räknar man fram grundbeloppet enligt något av de ovan beskrivna sätten (eventuellt med lite lägre utbudsavdrag än de tio procent som vi förespråkar), men inför en omfördelningsmekanism mellan de fristående huvudmännen baserad på förväntad klasstorlek.

Om vi utgår från genomsnittlig klasstorlek på 25 elever så skulle varje elev färre i en klass ge ett tillskott på skolpengen om en eller två procent, omvänt skulle ett avdrag ske för varje elev som överskrider den genomsnittliga klasstorleken. Om till exempel det samlade grundbeloppet för en elev är 100 000 kronor skulle den, vid ett avdrag eller tillägg om två procent per elev i klassen som den skiljer från genomsnittsantalet, bli 110 000 kronor per elev där klasserna bara är 20 elever och 90 000 kronor per elev där klasserna är 30 elever.

I praktiken skulle det ge en relativt likartad lösning som en marginalkostnadsmodell, men sannolikt inte ses som lika stel och samtidigt vara mer avpassad för dagens struktur där en enskild fristående skola kan ha flera finansiärer. Det skulle också ge en omfördelning inom friskolesektorn från de huvudmän som har många elever i sina klasser till de huvudmän som har få och på så vis stärka likvärdigheten i finansieringen mellan olika fristående huvudmän.

Denna omfördelningsmodell skulle vara på nationell nivå och bara omfatta de fristående huvudmännen. Huvudmän med stora klasser skulle få bidra och huvudmän med små klasser skulle få medel. I praktiken skulle förslaget innebära något liknande den lösning som framförs i *Gemensamt ansvar: en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33) för att hantera skillnaden mellan gymnasieskolor med olika meritvärden.

### *Det bör införas ett profilskoleavdrag*

I avsnitt om skolval finns det ett avsnitt om profilskolor och deras selekterade elevunderlag ur ett socioekonomiskt perspektiv. Ur finansieringsperspektiv kan detta hanteras genom att man tillämpar en socioekonomisk fördelning för en del av resursen med hjälp av strukturerättning och likvärdighetsbidragets utformning. Emellertid talar allt för att profiler även skapar dold selektion, där elever med samma socioekonomiska status, men med olika förutsättningar för studier selekteras.

Att till exempel erbjuda undervisning på ett annat språk, med en hög grad av självstudier eller musik attraherar sannolikt vårdnadshavare till elever med extra goda förutsättningar för studier. Man kan på goda grunder anta att även när man profilerar sig med ordningsregler om till exempel kläder är avsikten att ge samma signalvärde och attrahera just dessa elever och föräldrar.



25 november 2020

Detta gör att dessa skolor får ett, även jämfört med skolor med en likartad socioekonomi hos eleverna, mer lättundervisat elevunderlag, där framför allt andelen elever med behov som leder till extra anpassningar och särskilt stöd kan förväntas vara lägre. Sammantaget motiverar detta att det bör införas ett profilscoleavdrag i beräkningen av ersättningen till fristående skolor. Skolor som har profiler som innebär att de försöker selektera fram elever med extra goda förutsättningar, till exempel kulturinriktning, undervisning delvis bedriven på annat språk eller undervisning med mycket självstudier, bör därför omfattas av ett profilscoleavdrag på grundbeloppet om två procentenheter.

#### *Justera skolpengen mer om inte förslagen om justerat skolval genomförs*

Dagens system med anmälningstid som primär urvalsgrund för fristående gör att skolor som tillämpar anmälningstid på marginalen kommer att få mer engagerade föräldrar i varje socioekonomisk grupp, vilket skulle kunna vara den dolda selektion som man kan misstänka finns bakom den resultatsskillnad som finns mellan fristående och kommunala skolor enligt Långtidsutredningen.

Engagerade föräldrar är en faktor som underlättar skolornas uppdrag – inte minst måste en skola som har många elever utan engagemang hemifrån dra ett mycket större lass. Om det fortsatt ska varas tillåtet med urvalskriterier som bygger på föräldrars engagemang – som tidig anmälan, val av förskola eller liknande – bör i konsekvensens namn också resursfördelningen justeras för det. Förslagsvis med ett avdrag om tre procentenheter på grundbeloppet multiplicerat med den andel av eleverna som har en anmälningstid innan skolvalsperioden har öppnat ungefär ett halvår innan skolstart.

#### *9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall en elev med fördröjning*

Utredningen föreslår att ”bidrag till enskilda huvudmän ... ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret”. Lärarförbundet instämmer i förslaget, emellertid anser vi att tiden innan bidraget justeras borde vara längre, förslagsvis fem månader, förutom 10 procent som bör justeras omedelbart. Skälet är just det som utredningen framför: att den enskilda huvudman som kan ta emot en elev på det sättet med all säkerhet kan stoppa in hen i en befintlig elevgrupp och därmed i princip bara ha ökade kostnader för mat.

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

Utredningen lämnar inget förslag om hantering av tilläggsbelopp utan föreslår att det bör utredas i särskild ordning. Lärarförbundet instämmer i utredningens bedömning men har även en uppfattning som vi vill skicka med till en sådan utredning:

Det finns mycket som talar för att tilläggsbeloppen för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd bör flyttas från den kommunala nivån till den statliga. För en enskild mindre kommun kan en elev med väldigt stora behov av särskilt stöd vara mycket betungande. Det finns därför goda skäl att kostnaderna för dessa elever bör spridas över ett större kollektiv. Lämpligt vore därför att staten tar över denna kostnad och detta oavsett vad som händer med skolans finansiering i övrigt.



25 november 2020

### 9.2.6 Ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare

Utredningen gör bedömningen att staten på sikt bör "ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och eventuellt också andra skolformer liksom fritidshemmet". Lösningen på hur det ska se ut är genom ett större statligt sektorsbidrag till utbildningssektorn, men frågan behöver utredas vidare.

Som har angivits tidigare anser Lärarförbundet att staten behöver ta ett övergripande ansvar för kvalitet, likvärdighet och resurser i hela utbildningssystemet, både de skolformer som diskuteras i detta betänkande och övriga, som förskola och gymnasieskola, men även för fritidshemmet. En väg att gå vore ett större samlat sektorsbidrag, i enlighet med den bedömning som utredningen gör. Självfallet finns det många frågetecken på vägen som behöver redas ut, vilket gör att minst en utredning behöver tillsättas.

Det finns problem med likvärdigheten i finansieringen mellan kommunerna som bara staten kan lösa. Därtill har staten helt andra möjligheter, till exempel i en kris ordnad av en pandemi eller inför de demografiska utmaningar som många kommuner står inför, att lösa finansieringen av välfärden. Det talar för att staten bör ta ett större ansvar för hela frågan. En svårighet är självfallet att en större förändring skulle kräva en skatteväxling mellan stat och kommun.

En viktig fråga som måste utvärderas är vad det är som ska bli statligt: I en minimilösning är det bara delar av finansieringen, medan en maximilösning innefattar väldigt mycket mer inklusive huvudmannaskapet. Vid en minimilösning blir eventuella gränsdragningsproblem, enligt vad som skisseras nedan, sannolikt mindre, men det riskerar å andra sidan att leda till ett olyckligt dubbelkommando, likt det som fanns på 60- till 80-talen. Tar staten över mycket mer av ansvaret blir emellertid eventuella gränsdragningsproblem sannolikt mycket större.

För Lärarförbundet är det självklart att hela utbildningssystemet hänger ihop. Den del som flyttas från kommunerna till staten bör flyttas för all verksamhet – till exempel om finansieringen för undervisning flyttas bör det vara finansieringen av undervisningen för alla skolformer. Utredningen har i uppdrag endast haft att titta på förskoleklass, grundskola och grundsärskola, så dess förslag berör endast dessa. Det vore dock väldigt konstigt om man rev ut en del av verksamheten i mitten och lät de omkringliggande stanna i kommunal regi.

Lärarförbundet ser därför att om förslaget skulle genomföras för grundskolan bör de efterföljande skolformerna, som gymnasieskola och komvux följa med. Skulle man separera dessa verksamheter vore det naturligare att gymnasieskolan, som verkar mer på ett regionalt plan än grundskolan, lyfts från kommunerna och inte grundskolan. Att separera gymnasieskola och komvux vore sannolikt en riktigt dålig idé då det i många mindre kommuner handlar om att samma personal undervisar i samma lokaler i båda verksamheterna. En separering skulle helt enkelt medföra ett stort antal gränsdragningsproblem, varför det vore mycket olyckligt.



25 november 2020

På motsvarande sätt är det för Lärarförbundet mer än självklart att om grundskolan på något sätt ska förstärkas måste fritidshemmet följa med. I dag har stora delar av personalen delad tjänstgöring mellan de två verksamheterna, vid en separation mellan dem är risken stor att personalen hamnar i kläm. Därtill samutnyttjas ofta lokalerna, vilket kan bli ett gigantiskt problem om staten, vid ett maximalt övertagande, ska stå för kostnaden för grundskolans lokaler medan kommunen ska stå för fritidshemmets.

Med dagens ekonomiska statistik kan vi inte heller veta om resurser från fritidshemmet används i grundskolan eller vice versa; det enda vi egentligen vet är hur stor resurs som kommunerna ger till det ena eller det andra, exakt hur och var pengarna slutligen används vet vi inte. Vid ett statligt övertagande av grundskolan vore det därför mer än anmärkningsvärt om inte ett motsvarande övertagande skulle ske av fritidshemmet.

Förskolan lägger grunden för det som sker senare i utbildningssystemet. Även där behöver likvärdighet och kvalitet öka rejält. Inte minst vet vi att de som behöver förskolan mest, ofta är de som inte går i den och gör de det är det ofta på förskolor med lägre andel förskollärare än många andra förskolor. För att öka likvärdigheten och utjämna kvaliteten på förskolan vore det rimligt att staten tar ett större ansvar även för den verksamheten än i dag.

Då ett av de problem som vi ser är att utbildning i dag underfinansieras är en viktig pusselbit att det vid ett statligt övertagande skjuts till ökade resurser, inte minst eftersom om det inte sker, kommer det ge upphov till en rejäl omfördelning bort från skolor i kommuner som satsar mer till skolor i kommuner som satsar mindre. Därför behöver ett förstärkande också förenas med en rejäl ambitionshöjning vad gäller resurser till skolan.

### 10 Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Det är inte endast strukturer som avgör vad som händer i skolan, även om de spelar en stor roll. Därför är det mer resonande kapitlet på slutet om hur man i övrigt kan åstadkomma en likvärdigare skola mycket intressant.

Då det inte innehåller några konkreta förslag, förutom en bedömning om uppföljningen av de nationella målen, vill vi endast lyfta några saker som vi finner som extra viktiga att ta med i det fortsatta arbetet:

Arbetet med att göra läraryrket attraktivt måste fortsätta och ske i flera spår samtidigt. Det behövs både yrkesmässig utveckling, till exempel i den strukturerade form som ett professionsprogram är tänkt att vara, men också en fortsatt relativlöneförflyttning av läraryrket. Om båda dessa saker sker kommer attraktiviteten i yrket öka, vilket kommer göra det lättare att rekrytera de lärare som behövs för att lärarbristen ska mildras.

Med en minskad lärarbrist blir också en del av de andra saker som vi vet har betydelse möjliga att göra, som till exempel minskade klasstorlekar och en eventuell utökad undervisningstid. På så vis vet vi att den kanske viktigaste frågan för kvaliteten – och resultaten – i den svenska skolan är att lösa frågan om lärarbristen. Först när den är löst kommer flera av de reformer som behöver till vara möjliga att göra.



25 november 2020

**10.5.1 Kontinuerlig uppföljning av nationella mål**

Utredningen gör bedömningen att "förskoleklassens och grundskolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp systematiskt och kontinuerligt".

Lärarförbundet instämmer att det är bra med systematisk uppföljning, men vill samtidigt varna för att skapa alltför mycket av uppföljning och statistikinsamling. Sådana uppgifter stjäl tid från skolans grunduppdrag: att undervisa. Därför måste man vara försiktigt med att utöka dessa arbetsuppgifter, mycket talar för att de borde minskas istället.

Vidare gör utredningen bedömningen att skolmyndigheterna bör "genomföra dialoger med skolhuvudmännen om arbetet för att nå de nationella målsättningarna". Då det är huvudmännen som har ansvaret för att nå dessa målsättningar är det naturligt att skolmyndigheterna, när staten tar ett större ansvar för kvalitet och likvärdighet i systemet, också aktivt bör föra sådana diskussioner med huvudmännen, just i avsikt att stärka kvalitet och likvärdighet.

Slutligen gör utredningen bedömningen att "Ett internationellt råd bör inrättas med uppgift att återkommande lämna rådgivande synpunkter till regeringen rörande hur arbetet med att uppfylla de nationella målsättningarna går samt att vid behov ge rekommendationer angående policy till stöd för utvecklingen."

Lärarförbundet anser att förslaget om att inrätta ett internationellt råd för att ge rådgivande synpunkter till regeringen om svensk skola är ett intressant förslag som bör genomföras.

Lärarförbundet

Johanna Jaara Åstrand  
Ordförande

Johan Ernestam  
Utredare