

## En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning, SOU 2020:28

Lärarnas Riksförbund har beretts möjlighet att svara på rubricerad remiss.

### Övergripande synpunkter

Lärarnas Riksförbund har sedan länge kongressbeslut på att staten ska ta över ansvaret för de skolor som idag är kommunala, liksom finansiering och resursfördelning för samtliga skolor. Det är ett mycket tydligt krav från förbundets 93 000 medlemmar, oavsett var i skolsystemet de arbetar. För att detta ska kunna ske måste frågor om vad som ska förstatligas, varför och på vilket sätt ges ett tydligt svar. Föreliggande utredningsmaterial och förslag utgör ett stort kliv i den riktningen.

Förbundet kan konstatera att utredningen gjort en omfattande probleminventering och att förslagen och bedömningarna som lämnas är konsekventa och relevanta med hänsyn till problembilden. En tjänsteman från förbundet har ingått i utredningens expertgrupp med syfte att ge konstruktiv återkoppling till de förslag som övervägts under arbetets gång, fram till dess att utredningen själv landade i de slutliga förslagen och bedömningarna.

Vägledande för förbundets genomläsning och formulerade remissvar är om förslagen anses leda till ökad likvärdighet, minskad skolsegregation, förbättrade kunskapsresultat på sikt, lika villkor mellan offentliga och privata huvudmän och att de resurser som satsas på skolan verkligen går till just skolan och i så stor utsträckning som möjligt investeras i undervisningen.

Det är förbundets konklusion att utredningen presenterar förslag som sammantaget ger ett mer ändamålsenligt, likvärdigt och effektivt skolsystem. Därför är det viktigt att förslagen ses och hanteras som ett samlat paket. Att bryta ut vissa enskilda delar kommer nämligen inte att ge önskad effekt. Staten måste dock ha beredskap att ta ytterligare steg i riktning mot en nationellt likvärdig kunskapsskola, något utredningen också är inne på.

Föreliggande utredning är en del i det mycket viktiga beslutsunderlag om ökat statligt ansvarstagande som på allvar tog sin början i och med Skolkommissionen (SOU 2017:35). Kommissionen konstaterade i sin sammanställning att den svenska skolan kännetecknades av allvarliga systemsvagheter som går att följa tillbaka till de stora skolpolitiska reformerna från början av 1990-talet. Det handlar om sviktande kapacitet (ex. finansieringsförmåga, lärarförsörjning), svag kompensatorisk resursfördelning, hämmad professionsutveckling, bristande elevresultat, problem i lärandemiljön och splittrad styrning. Problem som alltjämt är högaktuella.

Utredningen om en mer likvärdig grundskola ger tydliga svar på hur kända problem kring bristande likvärdighet, växande segregation och sviktande kunskapsresultat skulle kunna få en lösning.

### **Lärarnas Riksförbund kritiserar delar av utredningens förslag**

Trots att utredningen gjort ett gediget arbete saknas viktiga delar för att grundskolan ska bli likvärdig. Förbundet är framför allt kritisk till att utredningen inte nått ända fram och föreslagit en statlig finansiering för undervisningskostnaden, utan endast föreslår vidare utredning av frågan.

Likaså är förbundet kritiskt till att aktivt/obligatoriskt skolval föreslås införas utan uttryckliga garantier om ett fungerande nationellt skolvalssystem och förändrade urvalsgrunder. Dessa båda moment måste alltså finnas på plats innan det kan bli aktuellt med obligatoriskt skolval.

Vidare har förbundet en annan syn på när skolval och skolbyte ska vara möjliga att göra. Dessa bör ske mer sällan än vad som föreslås i utredningen.

Förbundet kommer att kommentera vart och ett av förslagen, liksom bedömningarna och ge viktiga kompletterande synpunkter, detta utifrån att förslagen tillstyrkts, om inte annat skrivs. Lärarnas Riksförbund kommer också att föreslå ytterligare åtgärder, inte minst genom bilaga 1, där förbundet i sammanfattande ordalag presenterar en modell för ett statligt huvudmannaskap för skolan.

### **Lärarnas Riksförbunds kommentarer på utredningens förslag**

I det följande lämnar förbundet kommentarer på utredningens specifika förslag och bedömningar. Dessa kommenteras kronologiskt utifrån utredningens struktur.

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

### **3.12.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet**

Enligt förbundets mening utgör denna bedömning utredningens hörnpelare, och följaktligen bör ett konkret förslag härom prioriteras. Skolkommissionen slog fast att det fanns behov av en myndighetsstruktur som bättre förmådde stödja och stärka alla huvudmän och att staten därför behövde ha en regional närvaro. Skolkommissionen framhöll att det är frågan om lärarnas kompetens, och hur den på olika sätt kan stärkas, som ska stå i fokus för de statliga myndighetens uppdrag.

En statlig regional struktur är förutsättningen för att ett ökat statligt ansvarstagande, både för (förskoleklass) grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Det är tydligt att det saknas en regional dimension i dagens skolsystem, då många uppgifter kräver mer av centralisering, men handhavandet bäst utförs på regional nivå.

Uppdraget till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet (U2020/00734/S), som gavs i början av 2020 utgör en mycket bra utgångspunkt för arbete och stödinsatser gentemot huvudmännen som de regionala skolkontoren skulle kunna bedriva. Lärarnas Riksförbund ser det också som naturligt att en regional organisering av Skolverket, eller den myndighetsstruktur det nu blir, inbegriper ett samarbete med SPSM.

Den statliga regionala nivån bör inrättas med de uppgifter utredningen föreslår i betänkandet, men bör också utformas för beredskap för ytterligare ansvarsuppgifter, framförallt vad gäller skolans finansiering och resursfördelning.

Det finns uppgifter, utöver de som nämns i utredningen, som skulle tjäna på att ha sin hemvist regionalt. Det handlar till exempel om tillståndsgivning och dimensionering av skolenheter, vilket delvis berörs. Överetablering av skolor är mycket kostsamma och medför generellt att de offentliga resurserna inte används optimalt. Att flytta tillståndsgivningen och dimensioneringsansvaret till den regionala nivån, med kommunerna som aktiva samarbetspartner, ger förutsättning att anpassa skolverksamheten efter de faktiska behoven.

Ett sektorsbidrag för skolan, oavsett omfattning, hanteras bäst regionalt. Det handlar då om finansiering och resurstilldelning till samtliga skolor, alltså också till de privata. Även hela skolvals-, antagnings- och placeringsprocessen bör ligga på den statliga regionala nivån, något utredningen berör längre fram.

Vidare bör ett framtida professionsprogram för lärare och rektorer ha en del av sin struktur regionalt. Detta program, enligt förslagen i utredningen *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17), bör omfatta både reglerad fortbildning och tydlig karriärutveckling. Såväl finansiering som reglering ska vara nationell, oavsett

skolans huvudman. Den regionala aspekten handlar främst om upphandling och tillhandahållande av fortbildning för lärare och rektorer.

Den statliga regionala strukturen bör också få motsvarande relevanta uppdrag kopplat till gymnasieskolan och vuxenutbildningen. När det gäller dimensionering av utbildningsprogram och utbildningsvägar hänvisas till utredningen *Gemensamt ansvar* (SOU 2020:33) där en regional struktur enligt denna utredning är mer lämplig för de dimensioneringsförslag som där presenteras. Den regionala nivån skulle vidare kunna stärka kopplingen till arbetsmarknaden och dess behov, vilket är viktigt också för grundskolans del, då eleverna bör göra val inför gymnasieövergången efter både intresse och möjlighet att få arbete.

Överhuvudtaget bör den regionala statliga nivån ha beredskap för att kunna bära en stor del av det statliga uppdraget gentemot huvudman och skolor, men också kunna hantera en framtida ökning av ansvaret för skolan i syfte att ytterligare stärka likvärdigheten i skolsystemet.

Förbundet vill betona vikten av att tillsyns- och granskningsfunktionen bör hållas åtskild från övrig statlig verksamhet inom den föreslagna regionala nivån.

## **Kapitel 4. Likvärdighet och skolsegregation**

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

Förbundet tillstyrker förslaget, då förbundet anser att skolan är en viktig plats där elever med olika bakgrund ska mötas. Detta förslag kompletterar bland annat 2 kap 8b § i skollagen om resursfördelning efter behov. Formuleringen är i sig själv inte tillräcklig, utan måste åtföljas av konkreta åtgärder och information. Här är framförallt förslagen om aktivt skolval och förändrade urvalsgrunder ett viktigt steg i riktningen, något som kommenteras längre fram i remissvaret.

Förbundet måste samtidigt göra förbehållet att det i första hand måste vara pedagogiska avvägningar som ska ligga till grund för beslut på undervisningsgruppsnivå. Andra hänsyn måste alltid komma i andra hand. Det är rektor tillsammans med lärare som ansvarar för detta.

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

Förbundet kan inte nog understryka vikten av att offentlighetsprincipen införs på samma sätt i privata (skattefinansierade) skolor som för offentliga. Denna fråga måste sättas högt på den politiska prioriteringslistan.

Flera av förslagen i utredningen faller om inte samtliga statistikuppgifter på skolans område blir offentliga på lika villkor. Också befintligt förbättringsarbete ute på skolor och bland huvudmän ödeläggs om man till exempel inte kan följa elevsammansättning och lärarresurser. För att kunna lära av framgångsrika skolor måste alla huvudmän förbehållslöst kunna dela information om resultat, lärarbehörighet, resurser, med mera.

Små friskolors eventuella merarbete till följd av generellt implementerad offentlighetsprincip på skolområdet kan inte stå i vägen för utvecklingen och förbättringsarbete i det svenska skolsystemet, särskilt som de små friskolornas intresseorganisation (Sveriges idéburna friskolor) uttryckligen är för införandet av offentlighetsprincipen<sup>1</sup>.

## **Kapitel 5. Gemensamt skolval**

### **5.7.1 Ansökan om skolplacering**

Förbundet kan inte tillstyrka den ordning utredningen föreslår för införandet av aktivt/obligatoriskt skolval. Aktivt/obligatoriskt skolval är enligt förbundets uppfattning endast möjligt och önskvärt om förslagen om gemensam skolvals- och antagningsprocess genomförs först (se nästa förslagsdel nedan), liksom förslagen om förändrade urvalsgrunder som kommenteras längre fram. Risker finns annars att det aktiva skolvalet genomförs i en hast i syfte att plocka politiska poänger, utan att man försäkrat sig om de övriga förslagsdelarna. Detta skulle kunna få negativa konsekvenser, då forskning visat att aktivt skolval i sig inte löser segregationsproblem, snarare tvärtom.<sup>2</sup>

Förbundet tillstyrker förslaget om att skolval/ansökan ska ske under en begränsad period, så kallad skolvalsperiod, samt att elever som inte väljer skola placeras enligt principen rimlig närhet.

Däremot avstyrker förbundet förslaget om att skolbyte ska kunna ske en gång per termin. Som ett steg i rätt riktning kan förbundet acceptera en gång per år. Det handlar om att ge rektorer en tillräcklig planeringshorisont och att minska ryckigheten för både skola och elever.

När det gäller skolval anser Lärarnas Riksförbund anser dock att detta bör ske inför förskoleklassen och sedan ska möjligheten som huvudregel finnas i stadieövergångarna; inför årskurs 7 anser förbundet att skolvalet ska gälla samtliga

---

<sup>1</sup> Skolvärlden 2020-09-04, "Idéburna friskolor: "Uppgifterna ska självklart vara offentliga"

<sup>2</sup> Kessel, Danny 2016, Föräldrars motiv vid val av skola och vad det innebär vid obligatoriskt skolval <https://www.lr.se/opinion--debatt/undersokningar/2016/2016-10-17-obligatoriskt-skolval>

elever, vilket innebär att alla elever som slutar årskurs 6 måste önska/välja skola. Här vill alltså förbundet gå betydligt längre än utredningen. I överensstämmelse med detta förespråkar förbundet också en konsekvent stadiindelning för samtliga skolor och huvudmän enligt läroplanens uppbyggnad.

### **5.7.2 Ett gemensamt skolvalssystem**

Förbundet ser mycket positivt på förslaget om ett nationellt skolvalssystem och att alla huvudmän ska omfattas av detta. Ett nationellt skolvalssystem har större möjligheter att bli effektivt för såväl vårdnadshavare som utbildningsanordnare och bidrar till större legitimitet för själva urvalsprocessen.

Dessa uppgifter tjänar stort på att lyftas bort från dagens huvudmän. Det handlar om transparens, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet, samt en tydlig förenkling av skolvalsprocessen gentemot såväl elever, vårdnadshavare som huvudmän. Förslagen är välgrundade varför det inte finns anledning att breda ut texten.

### **5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet**

Det är utmärkt att ansvaret för hela skolvals- och antagningsprocessen föreslås flytta från de enskilda huvudmännen till staten. Förbundet ser det som en naturlig uppgift för en statlig regional struktur, men låser sig inte fast för just en regional lösning. Om det finns rimliga skäl att centralisera ytterligare en nivå upp så kan det övervägas.

Grundprincipen för skolvalssystemet måste vara tydlig: elever och föräldrar ska ha möjlighet att välja/önska skola, men skolor ska inte ha antagnings- och urvalsregler som riskerar att diskriminera elever utifrån socioekonomisk eller annan bakgrund. En gemensam skolvals- och antagningsorganisation, hanterad av staten, är en garant för detta.

Förslaget innebär ett nytt åtagande för staten, samtidigt som både de kommunala och privata huvudmännen sparar kostnader genom att åtagandet lyfts bort, samt att man undviker dubbelplaceringar, med mera. Detta måste rimligen justeras i alla led, så att staten kompenseras som en direkt följd av att huvudmännen får lägre kostnader.

För friskolornas del handlar det inte bara om att skolvals- och antagningsprocessen lyfts bort. Även administrationen av köer försvinner (se kapitel om urvalsgrunder), vilket också innebär en besparing.

Även här gäller förbundets princip om att val, ansökning och antagning inom gymnasieskola och vuxenutbildning också centraliseras, det vill säga lyfts bort från de enskilda huvudmännen och anordnarna.

Det är också viktigt att objektiv information om respektive skola sammanställs och presenteras systematiskt, samt att detta också är ett statligt ansvar. Det måste vara enkelt för elever och föräldrar att både förstå informationen och använda den till att jämföra skolor.

Lärarnas Riksförbund förutsätter att förslaget innebär att all kommunikation gällande skolplaceringar överförs till Skolverket. Denna förändring har förutsättningar att frigöra betydande tidsutrymme för skolledningen, vilket är positivt.

### **Bedömningen om Skolverkets prognostiserade behov av platser**

Detta uppdrag är mycket viktigt, kombinerat med en tydlig dimensionering av skolenheter, oavsett huvudman. Förbundet anser att bedömningen bör hanteras som ett skarpt förslag i det kommande arbetet. Samma uppdrag bör gälla gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Även förskola och fritidshem borde omfattas av det prognostiserade behovet av platser.

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

Det samlade förslaget utgör en mycket viktig del i arbetet med att bryta skolsegregationen och skapa mer likartade förutsättningar för olika skolhuvudmän. Det är rimligt att användandet av olika urvalsgrunder slutligt läggs fast av staten.

Förbundet anser att det ska vara möjligt för den regionala myndigheten (Skolverket) att justera i förslag om så kallad rimlig närhet, liksom att klart segregering kombination av urvalsregler för en skola ska kunna underkännas. Detta är utredningen inne på.

Det är viktigt att lika villkor mellan huvudmän gäller i så stor utsträckning som möjligt. I de fall detta inte är möjligt ska huvudmän som tar större ansvar kunna kompenseras för detta. Det blir här tydligt, då privata huvudmän fullt ut beslutar om sin egen dimensionering, vilket offentliga huvudmän inte kan. Se vidare under finansieringsavsnittet.

### **Bedömningen om att Statens skolinspektion ska fortsatt besluta om en huvudman får använda färdighetsprov från och med årskurs 4.**

Förslaget tillstyrks. Lärarnas Riksförbund anser dock att urvalsprov ska användas restriktivt i syfte att antagningen som huvudprincip bör vara öppen för alla. På liknande sätt tillstyrks bedömningen i 6.5.1 och bedömningen i 6.5.2.

I syfte att få ett så transparent och konsekvent system som möjligt gällande urvalsregler föreslår förbundet att denna fråga lyfts från Skolinspektionen och placeras på det



regionaliserade Skolverket. Detta underlättar överblickbarheten för myndigheten som ju ska besluta om de andra urvalsgrunderna.

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

Lärarnas Riksförbund ser hellre att skolval i grundskolan görs inför skolstart samt i samband med stadieövergångarna.

Lärarnas Riksförbund anser följaktligen att såväl offentligdrivna som privata skolor ska organisera grundskolan enligt den stadieindelning som beskrivs i läroplanerna. Det är också av stor betydelse att elever och föräldrar får möjlighet att välja skola vid ett begränsat antal tillfällen, inte när som helst under skolåret, eller hur många gånger som helst, så som är fallet idag. Även här bör läroplanens indelning i stadier vara vägledande för den huvudregel för när tillfällen för skolval/skolbyte ska ges. Det ger också huvudmännen bättre möjlighet till långsiktig planering, samt att de pedagogiska vinsterna sannolikt blir större.

Trots det ovan skrivna så tillstyrker förbundet förslaget, men menar att staten måste vara beredd att snabbt skruva åt systemet ytterligare om föreliggande förslag inte får önskad effekt.

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

Förbundet har inget att erinra mot förslagen.

#### **Bedömningen om möjlighet att överklaga placering pga. övriga elevers trygghet och studiero**

Förbundet har inget att erinra mot bedömningen.

#### **5.7.7 Sekretess hos Skolverket**

Förbundet tillstyrker, men har ingen kommentar kring förslaget.

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

Förbundet anser att frågan ska snabbtredas och förslag lämnas. Förbundets hållning är att grundskolan ska organiseras lika oavsett huvudman eller inriktning och att det är den organisering som läroplanen är uppbyggd efter som ska gälla, alltså klassisk stadieindelning. Detta för att underlätta just skolbyten när sådana är nödvändiga, men också för att upprätthålla ett rättvist skolvalssystem, både mot elever och olika huvudmän.

När en tioårig grundskola införs bör stadieindelningen se ut på följande sätt: lågstadium åk. 1-4, mellanstadium åk. 5-7, samt högstadium åk 8-10.



## **Kapitel 6. Principer för placering, mottagande och urval**

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

Förbundet tillstyrker förslaget i sin helhet, baserat på de omfattande argument som utredningen framför. Förslaget bygger dock på att det finns en vilja bland de kommunala huvudmännen att ta ansvaret för en allsidig social sammansättning på allvar.

För kommunala skolor bör den geografiska dimensionen kunna växa med elevernas ålder. Den bör därför vara snävare ju yngre eleverna är och större ju äldre de är. Dock vill förbundet att staten överväger om det är rimligt att urvalsgrunder alltid ska vara frivilliga för kommunerna att använda. Frågan handlar om huruvida segregation i kommunala skolor ska accepteras om det finns tydliga verktyg att arbeta med, och om den regionala skolmyndigheten då inte ska kunna rekommendera eller kräva att åtgärder vidtas.

Om förslaget blir verklighet bör det enligt förbundets mening bli aktuellt med en relativt omfattande informationsinsats riktad till huvudmän om hur urvalsreglerna ska hanteras. Det gäller särskilt kvoter.

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

Dagens skolvalsregler begränsar många familjers/elevs reella valmöjligheter och leder till osäkerhet om vem som får vilken skolplats. De fåtal som kort efter födseln ställer ett barn i många friskoleköer löper ingen risk kring osäkerhet. Detta är inget fritt skolval, vilket utredningen tydligt konstaterar. Utrednings främsta förtjänst härom är att förslag lämnas som innebär att skolplatser inte ska vara tagna när skolvalet sker.

Förbundets politik, också när det handlar om skolval, handlar om lika villkor mellan huvudmän i strikt bemärkelse. Det innebär att offentliga och privata skolor ska ha samma ansvar, men att avdrag görs i den ekonomiska ersättningen i motsvarande grad som åtagandet avviker.

Förslaget bygger på att det finns en vilja bland de privata huvudmännen att ta ansvaret för en allsidig social sammansättning på allvar. Det är bland annat av denna anledning som förbundet anser att aktiebolag som bolagsform i skolan måste fasas ut, då aktiebolag per definition har ett annat huvudsyfte än att bedriva bästa möjliga pedagogiska verksamhet, liksom att aktiebolagslagen tenderar att stå över annan skollagstiftning.

Aktiebolag är en anomali i skolsystemet. Ytterligare exempel på en sådan är kösystemet för friskolor. Förbundet anser det vara av mycket stor vikt att just denna extremt segregering urvalsgrund slopas, till förmån för urvalsgrunder som ger mer insyn och dessutom förutsättning för mer blandad elevsammansättning.

Med detta sagt anser förbundet att det i en idealmodell inte ska vara någon skillnad i åtagande och regelverk mellan friskolor och offentliga skolor gällande skolvalsprocessen. Inom överskådlig framtid kommer sannolikt skillnaderna mellan privata och offentliga huvudmän att finnas. Det är därför viktigt att det finns ett fastslaget regelverk för hur dessa skillnader ska hanteras, samt hur de ska avräknas/kompenseras när det gäller den ekonomiska ersättningen när det gäller exempelvis skolpliktsansvar, möjlighet till egen dimensionering, särskilt gynnsam elevsammansättning, med mera.

Tillstånd för huvudmän att bedriva skolverksamhet med särskild inriktning som kan ha segregeringseffekt på elevunderlaget, till exempel idrottslig, kulturell, eller etnisk/språklig profil beviljas av den regionala myndigheten. De segregeringseffekterna ska särskilt tas i beaktande vid beviljande av tillstånd till konfessionella huvudmän att bedriva skolverksamhet, liksom tydlig regelbunden kontroll av verksamheterna.

Om förslaget blir verklighet bör det enligt förbundets mening bli aktuellt med en relativt omfattande informationsinsats riktad till huvudmän om hur urvalsreglerna ska hanteras. Det gäller särskilt kvoter. Förbundet vill dock påpeka att kvoter redan används i dagens system, dock i mycket blygsam omfattning.<sup>3</sup>

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget under rubriken ”övergångsbestämmelser” om att enskilda huvudmän ska kunna använda kötid som urvalsgrund till och med 2026. Förbundet anser att det är viktigt att kötid avskaffas så snart som möjligt.

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

Förbundet har inget att erinra om förslaget.

### **6.5.4: Skolskjuts**

Förbundet väljer att fokusera kommentarerna på de förslag som explicit handlar om den pedagogiska verksamheten.

---

<sup>3</sup> Riksdagsbeslut om att friskolor ska få göra undantag i urvalet av elever för nyanlända, baserat på utbildningsutskottets betänkande 2016/17:Ubu3

## **Kapitel 9. Skolans resurser**

### **9.2.1 Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet**

Lärarnas Riksförbund instämmer till fullo i utredningens förslag, men med den skillnaden att förbundet anser att staten bör ta över hela ansvaret för undervisningskostnaden i de nämnda skolformerna. Förbundet hänvisar till bilaga 1 där förbundets modell för statlig finansiering av skolan finns redovisad.

Att utredningen har haft problem att påvisa kausala samband mellan resursanvändning och elevresultat är inte konstigt. Det finns nämligen ingen skarp systematik i hur resurser används i landets skolor så att kausala samband skulle kunna fastställas. Det är en sådan systematik som förbundets modell för statlig finansiering vill etablera. En genomtänkt ökning av resurserna riktad mot undervisningen skulle givetvis ge en kausal effekt.

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

Lärarnas Riksförbund är kritisk till att utredningen inte nått ända fram och föreslagit en statlig finansiering för undervisningskostnaden. I dagens system finns en tydlig konflikt mellan måldokumentens utgångspunkt att elevens behov ska styra resurstilldelning, insatser och organisation, och den kommunala verkligheten där det tvärt om är ekonomin som sätter ramarna för vilken utbildning eleverna erbjuds.

Den part som beslutar om mål och ambitioner måste också vara ansvarig för att resurser finns tillgängliga för att målen ska kunna uppnås.

Staten har visserligen flyttat fram positionerna på finansieringsområdet. Trots inrättandet av det så kallade likvärdighetsbidraget som var tänkt att omfatta sex miljarder i enlighet med förslag från Skolkommissionen, är grundskolan fortfarande underfinansierad. Ett tillskott om minst tre miljarder, som utredningen föreslår, är därför nödvändigt. Detta för att öka de kompensatoriska inslagen och garantera elever i behov av rätt stöd och tillräckliga insatser.

Det sektorsbidrag som utredningen föreslår ovan, inklusive de tre miljarderna, måste bindas till undervisningen. Det ska alltså inte kunna användas till annan verksamhet eller allmänna skolkostnader eller projekt. Det är undervisningsuppdraget som utgör skolans kärnverksamhet och det är detta uppdrag staten ska garantera. Det vore också lämpligt att fundera över en viktning mot lågstadiet, då tidiga insatser och mindre undervisningsgrupper i lågstadiet har långsiktigt positiva effekter.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Se bl.a. <https://www.ifau.se/sv/Aktiviteter/Tidigare-kurser-och-konferenser/Ju-forr-desto-battare-Betydelsen-av-tidiga-insatser-for-barns-skolframgang/>

När det gäller de treåriga handlingsplaner som utredningen föreslår att varje huvudman ska upprätta bör viss försiktighet råda, så att dessa inte leder till ett projekt/dialog/uppföljningsinferno i relation till den regionala statliga myndigheten. Förbundet vill påminna om de tidigare så kallade skolplanerna vars nytta enkelt kan beskrivas i termer av fiasko.<sup>5</sup> Just av den anledningen bör sektorsbidraget (och handlingsplanerna) helt fokusera på undervisningskostnaden, inget annat.

Förbundet anser att det ska inte kunna vara möjligt för en huvudman att tacka nej till delar eller hela det statliga socioekonomiska viktade resurstillskottet som sektorsbidraget ska utgöra.

Om inte konkreta positiva förändringar kan påvisas inom några år måste staten vara beredd att ta nästa steg, det vill säga ett införande av sektorsbidrag för skolan som omfattar hela undervisningskostnaden. I samband med det kan det bli aktuellt att skärpa regleringen av resursanvändningen. Därför måste ett sådant sektorsbidrag utredas skyndsamt. Förbundet vill också påpeka att ett sektorsbidrag inte får vara utformat (betalas ut) på ett sätt att det går att planera in en konkurs efter en större utbetalning. Att sektorsbidrag betalas ut en gång i månaden bör vara en rimlig huvudregel.

### **Bedömning om att Statens skolverk bör föreslå vilka statsbidrag som bör införlivas i det nya sektorsbidraget.**

Förbundet finner bedömningen lämpligt, så länge det är den politiska nivån som fattar det slutliga beslutet, vilket ju är den svenska ordningen. Förbundet anser dock att statsbidrag till lärarnas kompetensutveckling och fortbildning samt lön och karriärvägar med fördel kan föras samman för att finansiera ett kommande professionsprogram.

### **9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet**

Friskolorna bör finansieras av samma aktör som de kommunala/offentliga skolorna, men efter andra principer, så länge åtagandena och regleringen skiljer sig åt. Det räcker alltså inte med en skarp socioekonomisk fördelningsprincip. I annat fall måste regleringen ändras så att lika villkor verkligen gäller.

Utredningen konstaterar att friskolor blir ekonomiskt överkompenserade givet sitt åtagande. Elevgrupperna är dessutom i många skolor större, ofta med en relativt gynnsam sammansättning, och vår statistik visar dessutom att lärarlönerna är lägre än i kommunal sektor. Det bör också påminnas om att kommunerna vid friskolereformens införande kunde göra ett avdrag som uppgår till högst 25 procent

---

<sup>5</sup> <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2014/r-2014-25-decentralisering-skolval-och-friskolor.pdf>

av den framräknade genomsnittskostnaden för den kommunala skolan (i praktiken tolkades det dock som mellan 80 och 85 procent av den kommunala kostnaden), emellertid fanns samtidigt en rätt att ta ut viss avgift för moment som inte ingick på motsvarande sätt i det kommunala uppdraget. Möjligheten till en lägre skolpeng grundades just i att åtagandena och regleringen skilde fristående och kommunala skolor åt.

I konsekvens med detta, eftersom förhållandena inte förändrats, bör finansieringen förändras om friskolor och offentliga skolor inte ska ha exakt samma åtagande.

Staten bör överväga att ersätta dagens skolpengssystem (elevpeng vore egentligen en mer rättvisande benämning) med någon form av klasspeng, eller en klasskomponent i en ny elevpeng. Det handlar om marginalkostnaden av en extra elev i klassen. En 26:e elev medför inte några stora merkostnader, och detta bör en ny finansieringsmodell ta hänsyn till. Det innebär att nyckeltal måste övervägas.

Vidare vill förbundet påpeka att friskolesektorn i sig själv är kostnadsdrivande, under de betingelser som råder idag. Detta syns inte minst genom hur den genomsnittliga skolstorleken minskat efter friskolereformen. Därför är det viktigt att också dimensionera skolutbudet efter faktiska behov, se kommentarer under förslag 2.12.1

#### **9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning**

Förbundet finner förslaget riktigt, då (skolval och) skolbyte kommit att användas på ett sätt som inte var tänkt. Förslaget underlättar för huvudmännens ekonomiska planering och kommer att fungera bra tillsammans med förslaget 5.7.5 om färre skolbyten.

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

Förbundet har inget att erinra mot förslaget.

#### **9.2.6: Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare**

De 290 svenska kommunerna har olika ekonomiska förutsättningar för att klara av skoluppdraget. Det är till exempel väldigt stor skillnad mellan storstäder och mindre glesbygdskommuner, samtidigt som skillnaderna mellan landets tre storstäder också är stora. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet etablerades i syfte att jämna ut dessa skillnader. För skolans del är utjämningsystemet otillräckligt, så till den grad att det på sikt bör avskaffas. Som skolkommisionen tydligt uttryckte saken i sitt slutbetänkande: ”fattiga kommuner saknar de resurser som behövs för att fullgöra skolans kompensatoriska uppdrag” (sid 240). Istället bör skolans finansiering och resursfördelning helt och hållet övergå i nationell regi.

Föreliggande utredning presenterar en uppseendeväckande kombination av faktum: en minskad kommunal finansiering av skola, parallellt med en kraftigt ökad statlig medfinansiering och därtill stora ekonomiska överskott i kommunsektorn. Det är tydligt att kommunerna använder skolan som budgetregulator och att skolan faktiskt dränerats på pengar. Givet de tydliga undanträngningseffekter genom statlig finansiering som utredningens egna analyser ger vid handen är det rimligt att fördelningen mellan statens och kommunernas finansieringsansvar för skolan bör vara mycket tydligt, vilket innebär att finansieringssystemet behöver göras om. Ett sektorsbidrag som fullt ut täcker undervisningskostnaden är en sådan lösning.

Ett substantiellt sektorsbidrag till skolan, med en tydlig avgränsning till det kommunala finansieringsansvaret och i kombination med en robust och ändamålsenlig statlig regional myndighetsstruktur har förutsättning att skapa ett stabilt nationellt skolsystem.

Lärarnas Riksförbund har tidigare gjort simuleringar och beräkningar på hur ett sektorsbidrag för grundskolan skulle kunna se ut, samt vilken effekt en ökad socioekonomisk fördelningskomponent skulle kunna få. Förslaget, som ska ses som ett skarpt inlägg i diskussionen om skolans finansiering finns på förbundets hemsida.<sup>6</sup>

### **Utformning och konsekvenser av ett störrestatligt sektorsbidrag, inklusive eventuella konsekvenser på skatteområdet, ska utredas vidare.**

Förbundet anser att detta måste ske skyndsamt.

## **Kapitel 10. Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv.**

### **10.5.1 Nationella målsättningar och internationellt råd, med mera**

Förbundet anser att de nationella målsättningarna och det tidigare nämnda uppdraget till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet bör utgöra en stomme i de regionala skolmyndigheternas arbetet med stöd gentemot huvudmännen.

Därutöver behöver det svenska skolsystemet ett eget nationellt uppföljningssystem. Nationella proven är en viktig del i detta. Dessa bör digitaliseras helt och rättningen centraliseras i så stor utsträckning som möjligt. Den undervisande läraren rättar därigenom inte sina egna elevers prov, men måste givetvis få tillgång till de rättade proven för att kunna utvärdera sin egen undervisning och betygssättning. Syftet är dels att få ett betygsankare för skolors betygsmedelvärden, dels att upprätta en egen nationell kunskapsutvärdering över tid. En nationell digital skolplattform bör tas

---

<sup>6</sup> <https://www.lr.se/opinion--debatt/undersokningar/2019/2019-04-24-sektorsbidrag-for-grundskolan>



fram av Skolverket. Där genomförs proven bakom inloggning. Det underlättar allt från central rättning, statistikinsamling samt att provläckage omöjliggörs.

Förbundet föreslår vidare att en nationell kunskapsutvärdering införs som möjliggör kunskapsutvärdering över tid. Detta integreras som moduler i befintliga nationella prov och i ett eventuellt framtida examensprov i gymnasieskolan.

Förbundet har inget att invända mot tanken om ett internationellt råd som en kompletterande möjlighet, men det viktiga är, och detta är förbundets bestämda uppfattning, att ordentligt nationellt uppföljnings- och utvärderingssystem etableras.

När det gäller övriga rubriker i kapitel 10, som inte formuleras som förslag eller bedömningar, handlar mycket om lärarförsörjning och utveckling av läraryrket. Förbundet vill understryka att det bästa sättet att stärka läraryrkets attraktivitet och därmed få fler personer att utbilda och omskola sig till lärare, är via förbättring av löner och arbetsvillkor för befintliga lärare. Den typen av signalpolitik är mer övertygande än alla kampanjer och specialsatsningar sammantaget.

Stockholm 23 november 2020

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Åsa Fahlén  
Förbundsordförande

Olof Lundborg  
Senior utredare



## Bilaga 1

### **Lärarnas Riksförbund föreslår en ny modell för statligt ansvarstagande för förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning**

Förbundet förespråkar en tydlig nationell modell för statligt ansvarstagande för såväl grundskolan (inkl. förskoleklassen) och gymnasieskolan som för vuxenutbildning. Det handlar om att stärka likvärdigheten, förbättra kvaliteten och effektiviteten, men ytterst att skapa förutsättningar för höga kunskapsresultat. Det kräver ett tydligt statligt ansvarstagande parallellt med ett tydligt uppdrag till professionen. Hörnpelaren i en sådan modell är en statlig regional struktur för de uppdrag som dagens huvudmän svårligen klarar av, samt därtill statligt stöd riktat till skolenheter och huvudmän. Modellen kan i korta ordalag sammanfattas i nedanstående punkter:

- Inrättandet av en statlig regional struktur för uppgifter som bör hanteras av staten, men som bäst utföres regionalt. Det handlar om sådant som skolvals- och antagningsadministration, dimensionering av såväl utbildningsinriktningar som skolenheter, tillståndsgivning, samordning av lärares och rektorers fortbildning, handhavande av statlig finansiering (först via statsbidrag för att senare handla om sektorsbidrag till de respektive skolformerna), uppföljning, särskilda stödinsatser, med mera.
- Framtagande av ett sektorsbidrag för grundskolan, gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen för finansiering och resursfördelning av undervisningen. I resursfördelningsmodellen ska finnas ett tydligt kompensatoriskt inslag. Det kan baseras på allt från tidigare betyg till ett så kallat socioekonomiskt index, eller en kombination. Detta kan givetvis se olika ut beroende på skolform.
- En beredskap för att överta arbetsgivaransvaret för såväl lärare som rektorer i de respektive skolformerna. Detta gäller för de skolor och utbildningar som idag bedrivs i kommunal regi. Fristående skolor ska även framledes vara privata, om än finansierade via staten istället för kommunerna.
- Kommunerna behåller ansvaret för skolbyggnader, skolmältider, kompletterande personal och skolskjuts. Dessa delar kommer att ligga kvar hos kommunerna, precis som idag, och finansieras via kommunalskatten. Kommunerna kommer även vara nyckelaktörer i samarbetet kring såväl utbildningarnas dimensionering som dimensioneringen av skolbyggnader. Detta ska ske genom att ett kommunalt råd för skola och utbildning inrättas vid respektive statligt regionalt skolkontor.



- En utredning måste snarast tillsättas med uppdrag att lägga fram förslag på hur staten ska kunna ta över huvudansvaret för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, samt hur en eventuell skatteväxling för ändamålet ska se ut.
- Aktiebolag måste fasas ut som organisationsform. Särskilt föreliggande utredning visar att aktiebolag utgör ett betydande hinder för lika villkor mellan olika huvudmän. Aktiebolagslagen står hierarkiskt över skollagstiftning vilket är synnerligen olämpligt.