

Bilaga 5:

Sammanfattning av SOU 2020:28

”En mer likvärdig skola, minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning.”

Betänkande: SOU 2020:28

Utredare: Björn Åstrand

Överlämnad till utbildningsministern: 2020-04-27

Kompletterande bilder och kommentarer: Jonas Vlachos, professor Stockholms universitet

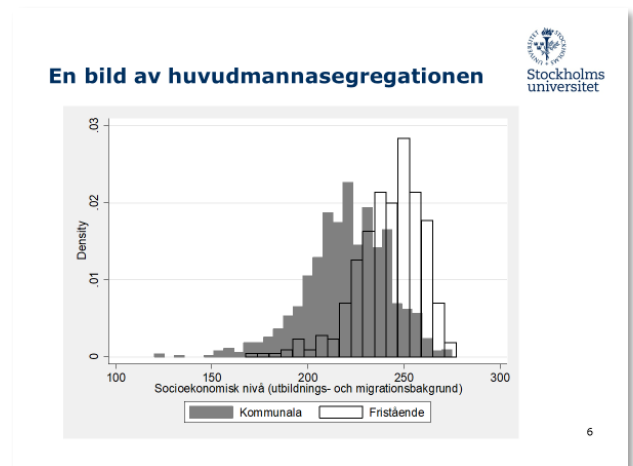
Utredningen innehåller en rad förslag.

För förbättrad likvärdighet i den svenska skolan föreslås:

- En regional Skolverksorganisation ska inrättas.
- Alla huvudmän samt rektor ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på sina skolenheter.
- Ett obligatoriskt gemensamt skolval för både kommunala och fristående skolor som ska skötas av Skolverket regionalt.
- Kötid avskaffas som urvalsgrund till fristående skolor.
- Varje huvudman kan välja mellan ett antal urvalsgrunder; syskonförtur, geografi samt ett kvoterat urval baserat på socioekonomi.
- Närhetsprincipen kvar för kommunala skolor.
- Skolbyten enbart vid terminsskiften.
- Kommunernas merkostnader för att kunna erbjuda alla elever en plats i en skola nära hemmet och för beredskapen att ta emot nya elever kompenseras i ett differentierat bidrag.
- Ett flertal riktade statsbidrag föreslås slå samman till ett sektorsbidrag för skolan.

Behov av en mer allsidig social sammansättning i skolor och klasser

Utredningen konstaterar att Sverige internationellt sett är medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget för att uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar. Utvecklingen av skolans likvärdighet är negativ över tid. Familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har ökat de senaste 20 åren. Den mest slående trenden menar man är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat. Dessa ökande skillnader mellan skolor kan enligt utredningen i hög grad hänföras till ökad skolegregation. Elever har de senaste 20 åren och som en konsekvens av reformen om det fria skolvalet blivit allt mer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.



Skolans uppdrag kan beskrivas i termer av *kvalifikation för arbetsliv* och för ett *aktivt samhällsliv, socialisation* och *personlig utveckling*. Allsidigt sammansatta skolor och klasser ger goda möjligheter för alla elevers utveckling och stärker skolans demokratiska roll som mötesplats för alla barn. Utredningen föreslår därför 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*.

Spelar skolegregation roll?

- Vardagskontakt över sociala gränser främjar **tillit och tolerans**
- Segregation påverkar skolans **personalförsörjning**
- Segregation samvarierar med **arbetsro och arbetsmiljö**
- Segregation påverkar "livsutfall" **mer än "skolutfall"**
- Segregation **försvårar utvärdering**

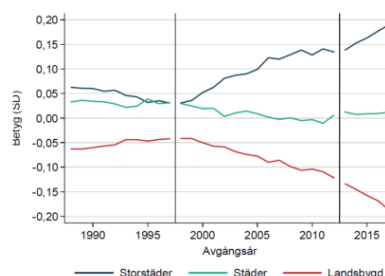
Behov av ett ökat centralt ansvarstagande och förbättrad uppföljning

Cirka 850 olika huvudmän ansvarar i dag för utbildningen i grundskolan. De fördelar som det decentraliserade och delvis marknadsanpassade skolsystemet var tänkta att generera när det infördes i början av 1990-talet har endast till viss del infriats. Varken likvärdighet eller studieresultat har förbättrats trots att detta under lång tid varit centrala mål för svenskt utbildningsväsende.

Storstadskommunernas skolor håller generellt högre kvalitet än landsbygdens skolor och dessa skillnader har vuxit över tid. Det finns enligt utredningen en uppenbar risk att dessa *skillnader fortsätter att öka* i takt med att de demografiska förändringarna fortskrider. Samtidigt som antalet och andelen barn i Sveriges storstadskommuner ökar har landsbygdskommunerna en hög och ökande andel äldre invånare. I storstadsområdena behöver nya skolor byggas och lärare rekryteras samtidigt som många landsbygdskommuners utmaning blir att hålla skolor öppna och kunna erbjuda en undervisning av god kvalitet trots ett sviktande elevunderlag.

Ökande regionala skillnader i resultat

nr 6.3 Betyg i kärnämnen i Åk 9, uppdelat på kommuntyper



Ett system med starka centrala institutioner och tydlig central styrning svarar mot mål om enhetlighet och likvärdighet. Utredningen menar därför att Skolverket bör etablera en *regional organisation* för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region. Genom en tydlig regional närvaro kan en starkare samlad resurs för att genomföra skolans uppdrag åstadkommas samtidigt som samarbetet på regional nivå mellan alla huvudmän, staten och lärosätena underlättas. De uppgifter utredningen föreslår att Skolverket regionalt bör utföra faller främst inom ramen för *ett gemensamt skolval och ett sektorsbidrag till skolan*.

Utredningen menar också att skolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp bättre än som sker idag. En *mer systematisk och stödjande uppföljning* tillsammans med Skolverkets regionala organisation förväntas bidra till att huvudmän och skolor med svaga resultat snabbare kan identifieras och bristerna åtgärdas.

Ett gemensamt skolval med reglerade urvalsgrunder

Utredningen föreslår ett *gemensamt skolval* införs där alla vårdnadshavare deltar och där alla skolor - både kommunala och fristående ingår och är valbara. Utredningen bedömer att förslaget innebär förenklade och effektivare skolplaceringsprocesser samt en minskad skolsegregation genom ett breddat och mer välinformerat deltagande i skolvalet.



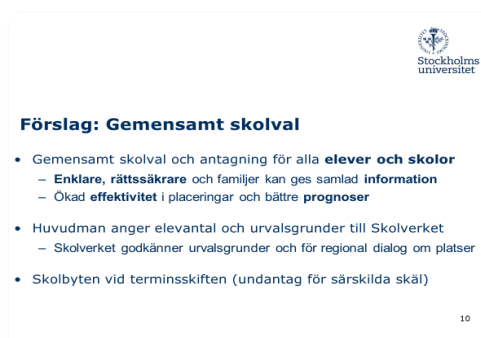
Stockholms universitet

Skolval: utgångspunkter

- Vårdnadshavarens önskemål ska vara styrande
- Rätt till kommunal skola i rimlig närhet till hemmet
- Friskoleplacering endast vid aktivt val
- Enskilda huvudmän beslutar om dimensionering
- Skolvalet ska kunna vara välinformerat

9

Såväl ansökan som beslut om placering och mottagande vid alla kommunala och fristående skolor ska ske genom det nationella skolvalssystemet som ska hanteras av Skolverket regionalt. I praktiken innebär detta att vårdnadshavare under en gemensam skolvalsperiod får information och ansöker via ett och samma system både till fristående och till kommunala skolenheter. I de fall vårdnadshavare inte lämnar in ansökan erbjuds eleven plats i en kommunal skola.



Stockholms universitet

Förslag: Gemensamt skolval

- Gemensamt skolval och antagning för alla **elever och skolor**
 - Enklare, rättssäkrare och familjer kan ges samlad information
 - Ökad effektivitet i placeringar och bättre prognoser
- Huvudman anger elevantal och urvalsgrunder till Skolverket
 - Skolverket godkänner urvalsgrunder och för regional dialog om platser
- Skolbyten vid terminsskiften (undantag för särskilda skäl)

10

Utredningen menar att ett välfungerande *skolval förutsätter att alla vårdnadshavare har kunskap* om hur skolvalet går till och vilka skolor som finns att välja mellan och vad som karakteriserar dessa. Skolverket regionalt ska därför ha i uppdrag att informera såväl om skolvalet som om de olika skolenheter som finns valbara. Huvudmän beslutar själva om sina respektive skolenheters kapacitet samt vilka urvalsgrunder som ska användas vid varje skola. Ett gemensamt, statligt hanterat, skolval menar man leder till en ökad transparens och rättssäkerhet vid tillämpning av urvalsregler och skolplaceringar. Förslaget bedöms också bidra till en mer effektiv användning av skolans resurser.

Skolbyten får till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. Forskning visar att skolbyten framför allt under terminerna kan påverka elever negativt. Skolbyten bör därför endast tillåtas vid terminsstart undantaget särskilda skäl såsom exempelvis flytt. Skolverket föreslås hantera alla ansökningar om skolbyten.

Urvalsgrunder som föreslås för kommunala och enskilda huvudmän

För kommunala skolor ska det finnas en garanti för elever att bli *placerad vid en skolenhet i rimlig närhet till hemmet* om vårdnadshavaren inte väljer en annan skola. Vad som avses med rimlig närhet definieras av faktorer som kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter och elevens ålder.

Därutöver ska *kommunala huvudmän* kunna tillämpa ett antal *urvalsgrunder*.

- ✚ syskonförtur.
- ✚ geografiskt baserat urval – exempelvis strategiskt draga upptagningsområden för att minska den segregation som boendet ger upphov till.
- ✚ kvot – avseende elevers socioekonomiska bakgrund i syfte att uppnå en mer allsidig social sammansättning av elever.
- ✚ skolspår - elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser.

- ✚ lika möjligheter - samma möjlighet till en skolplacering vid en populär kommunal skolenhet för de elever som inte är bosatta i närheten av skolan och som inte heller omfattas av en annan urvalsgrund.

Urval till enskilda huvudmäns skolenheter föreslås ske enligt följande urvalsgrunder:

- ✚ syskonförtur.
- ✚ geografiskt baserat urval - samma innebörd som för kommunala huvudmän dock med en begränsning till maximalt hälften av platserna,
- ✚ kvot - samma kvoter som kommunala huvudmän får använda,
- ✚ verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter
- ✚ lika möjligheter - samma innebörd som den som kommunala huvudmän får använda.

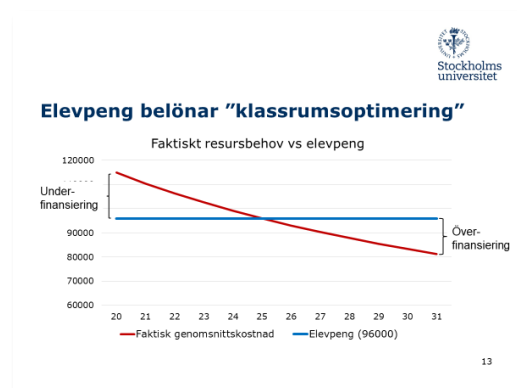
Utgångspunkten för urval till enskilda huvudmäns skolenheter är att alla elever ska ha likartade möjligheter till en viss skolplacering – *dvs ett reellt skolval där platserna inte är tagna vid tidpunkten för skolvalet*. Varken kötid eller urval till förskoleklass genom verksamhetsmässigt samband med förskola ska därför vara tillåtna urvalsgrunder.

Resursernas betydelse för en jämlik skola

Variationen mellan kommuner vad gäller faktiska resurser per elev i grundskolan visar sig vid en genomlysning vara mycket stor. I kommunen med lägst resurs behöver skolan klara utbildningen för två elever med ungefär samma resurs som i kommunen med störst resurs har för en elev. Staten bör därför ta ett större ansvar för ökad likvärdighet och använda *finansiella styrmedel* i syfte att minska skillnaderna mellan kommuner och huvudmän och därigenom säkra en socioekonomisk kompensation.

Utredningen konstaterar att *skolpengen/elevpengen* har blivit det dominerande sättet att tänka kring skolans finansiering och då särskilt i regioner med hög andel friskolor. Modellen innebär att skolan får betalt per elev efter en *genomsnittskostnad*. I verkligheten finns dock både fasta och rörliga kostnader vilket i praktiken innebär att de skolor som klarar att fylla klassrummen – *tillvalsskolor* – alltid blir överfinansierade medan de skolor som inte kan fylla klasserna – *frånvalsskolor* – automatiskt blir underfinansierade. Elevpeng skapar kraftiga incitament till klassrumsoptimering vilket är en företeelse som inte alla skolor har samma möjlighet till eftersom uppdragen skiljer sig åt. Enskilda huvudmän kan ofta optimera medan

nödvändig kommunal överkapacitet på frånvalsskolor blir underfinansierade i förhållande till sina behov.



Det finns *skillnader i uppdrag* mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunala huvudmän har utöver ansvaret för skolskjutsar även ett myndighetsansvar som de enskilda huvudmännen saknar. Till det ska läggas ansvaret att se till att det alltid finns plats i skolan för alla barn i kommunen. Störst kostnadsmissig betydelse i det avseendet bedöms den merkostnad kommunala huvudmän har för att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet samt konsekvenserna av att den kommunala skolan har ansvaret för att hantera de stora variationer i elevunderlaget som förekommer över tid. En analys av dessa merkostnader visar att kommunala huvudmän har merkostnader på i genomsnitt ca 8 procent till följd av sitt mer omfattande ansvar. Dessa merkostnader ska enligt dagens regelverk inte avräknas då kommunerna fastställer grundbeloppen till enskilda huvudmän vilket nu föreslås förändras.

I de flesta kommuner gäller att *skolpengen flyttas från en huvudman till en annan* så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola. Samtidigt står frånvalsskolan kvar med sina kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa. Endast mindre kostnader som exempelvis skolmåltider går att justera i det korta perspektivet. På samma sätt gäller att tillvalsskolan inte med omedelbar verkan kommer att göra de anpassningar som den nye eleven motiverar. Systemet med rörliga intäkter samtidigt som stora delar av huvudmannens kostnader är mer eller mindre fasta sätter framförallt många mindre huvudmän i en svår situation när en elev väljer att lämna skolan. Bidrag till enskilda huvudmän föreslås därför justeras med *två månaders fördröjning* när en elev byter huvudman under läsåret.

Ett flertal riktade statsbidrag bör enligt utredningen slås samman till ett *sektorsbidrag* för att stödja skolverksamheten och stimulera till skolutveckling utifrån lokala behov och egna prioriteringar. Målet ska vara att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Bidraget föreslås bli socioekonomiskt viktat och ska beräknas för tre år i taget. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Skolverkets regionala organisation ska stödja huvudmannen i arbetet och följa upp genomförandet och resultaten av handlingsplanen.

/ VAA

20201105