

En mer likvärdig skola

– minskad skolegregation och förbättrad
resurstilldelning

Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:28

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25051-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att uppdra åt en särskild utredare att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten inom berörda skolformer (dir. 2018:71). Som särskild utredare förordnades samma dag universitetslektor Björn Åstrand. Björn Åstrand anställdes som särskild utredare på 50 procent fr.o.m. den 15 augusti 2018 och på 100 procent fr.o.m. den 15 september 2018.

Som sekreterare i utredningen anställdes kanslirådet Gerd Mörck (fr.o.m. den 17 september 2018), professorn Jonas Vlachos (20 procent fr.o.m. den 1 november 2018), juristen Anna Bergqvist (fr.o.m. den 9 maj 2019) och seniora utredaren Anders Norrlid (fr.o.m. den 13 maj 2019). Gerd Mörck har varit utredningens huvudsekreterare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 oktober 2018 enhetschefen på Skolinspektionen Jesper Antelius, utredaren på Lärarförbundet Johan Ernestam, förbundsordföranden för Lärarnas Riksförbund Åsa Fahlén, vd för Friskolornas Riksförbund Ulla Hamilton, utredaren på Sveriges kommuner och regioner (SKR) Stefan Melén, förbundsordföranden för Sveriges Skolledarförbund Matz Nilsson, juristen/föredraganden vid Skolväsendets överklagandenämnd Nisse Rosenlund Hedman, rektorn vid Svalövs Montessoriskola Peter Strömblad samt avdelningssamordaren på Skolverket Anders Widholm. Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. samma dag kanslirådet Mattias Ahlquist, rättssakkunniga Réka Gödri-Mártis, departementssekreteraren Malin Hansson, kanslirådet Åsa Källén, rättssakkunniga Annika Rudestad, samt kanslirådet Anna Schölin, samtliga från Regeringskansliet. Malin Hansson entledigades fr.o.m. den 26 november 2018. I hennes ställe förord-

nades fr.o.m. 4 december 2018 kanslirådet Johanna Hjalmarsson som sakkunnig. Åsa Fahlén entledigades fr.o.m. den 8 januari 2019. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag utredaren vid Lärarnas Riksförbund Olof Lundborg som expert. Mathias Ahlquist entledigades fr.o.m. den 21 maj 2019. I hans ställe förordnades fr.o.m. samma dag, kanslirådet Kristina Lundström som sakkunnig. Nisse Rosenlund Hedman entledigades fr.o.m. den 1 juni 2019. I hans ställe förordnades fr.o.m. samma dag rådmannen Magnus Åhammar som expert. Johanna Hjalmarsson entledigades fr.o.m. den 3 juni 2019. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag kanslirådet Annika Århammar som sakkunnig. Karin Moberg entledigades fr.o.m. den 10 september 2019. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag, kanslirådet Filip Kollén som sakkunnig. Annika Rudestad entledigades fr.o.m. den 15 oktober 2019. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag kanslirådet Håkan Eriksson som sakkunnig.

Härmed överlämnar Utredningen om en mer likvärdig skola sitt betänkande *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28).

Stockholm den 27 april 2020

Björn Åstrand

/Gerd Mörck
Anna Bergqvist
Anders Norrlid
Jonas Vlachos

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 15 |
| 1 Författningsförslag | 31 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 31 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... | 32 |
| 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet | 57 |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)..... | 59 |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor | 63 |
| 1.6 Förslag till förordning (202X:00) om statsbidrag till likvärdighet och skolutveckling | 64 |
| 2 Utredningens uppdrag och arbete | 69 |
| 2.1 Utredningens uppdrag enligt direktivet | 69 |
| 2.2 Vissa avgränsningar i arbetet | 70 |
| 2.3 Perspektiv och centrala utgångspunkter för arbetet | 71 |
| 2.3.1 Elven – skolans naturliga utgångspunkt..... | 73 |
| 2.3.2 ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter” | 73 |
| 2.3.3 Principen om alla människors lika värde ställer krav på en likvärdig skola | 74 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.3.4 | Likvärdighet är i sig en hög målsättning och ställer stora krav | 76 |
| 2.3.5 | Samhällets ambitioner med skolan är omfattande..... | 80 |
| 2.3.6 | Skolan är central mötesplats och del av ambitionen att motverka segregation | 85 |
| 2.3.7 | Skolan är en resurs för samhället och den kräver väsentliga samhälleliga resurser..... | 87 |
| 2.3.8 | Skolans design och funktion måste vara i linje med samhällets övergripande och explicita strävan..... | 88 |
| 2.3.9 | Skolan är ett komplicerat system i komplex interaktion | 89 |
| 2.3.10 | Svåra samhällsutmaningar ska mötas med relevanta medel..... | 92 |
| 2.3.11 | Olika skola för olika barn – dagens skolsituation i perspektiv..... | 94 |
| 2.3.12 | Reformvård eller grundläggande reformering? | 98 |
| 2.4 | Annat arbete som pågår som påverkar utredningen | 101 |
| 2.5 | Hur utredningens arbete har genomförts | 106 |
| 2.6 | Förklaringar och definitioner av vissa ord och begrepp som används i flera kapitel | 107 |
| 3 | Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan | 111 |
| 3.1 | Skolans centrala roll i samhället..... | 112 |
| 3.2 | Rollfördelningen mellan staten och kommunerna | 114 |
| 3.2.1 | Staten reglerar..... | 116 |
| 3.2.2 | Kommunerna finansierar och bedriver skolverksamhet..... | 117 |
| 3.3 | Vad innebär det att vara huvudman? | 119 |
| 3.3.1 | Skillnader finns mellan kommunala och enskilda huvudmäns uppdrag | 120 |
| 3.3.2 | Kommunernas myndighetsansvar utöver huvudmannaskapet..... | 122 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.4 | Kommunernas och statens finansiering av skolan | 123 |
| 3.4.1 | Hur enskilda huvudmäns verksamhet finansieras..... | 124 |
| 3.5 | Det kommunala självstyret, men även näringsfriheten, påverkar styrningen | 126 |
| 3.5.1 | Grunderna i det kommunala självstyret | 126 |
| 3.5.2 | Grunderna i näringsfriheten | 130 |
| 3.6 | Skolmarknaden påverkar verksamheten | 131 |
| 3.7 | Kommunernas skilda förutsättningar | 135 |
| 3.7.1 | Befolkningen växer men samlas i städer..... | 135 |
| 3.7.2 | De demografiska förutsättningarna påverkar kommunernas ekonomi | 137 |
| 3.7.3 | Tillgången till kompetens varierar över landet | 139 |
| 3.7.4 | Kommunernas skilda förutsättningar påverkar skolverksamheten | 140 |
| 3.8 | Huvudmännens skilda förutsättningar | 141 |
| 3.9 | Skolkommissionens problembild..... | 144 |
| 3.10 | OECD:s rekommendationer om styrning och finansiering..... | 146 |
| 3.11 | Utredningens slutsatser..... | 147 |
| 3.12 | Utredningens bedömning..... | 154 |
| 3.12.1 | Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt..... | 154 |
| 4 | Likvärdighet och skolsegregation | 161 |
| 4.1 | Likvärdighet som begrepp | 162 |
| 4.1.1 | Regleringen av skolans likvärdighet | 164 |
| 4.1.2 | Begreppet likvärdighet i vardagspråket..... | 165 |
| 4.1.3 | Likvärdighet som utbildningspolitiskt begrepp .. | 167 |
| 4.1.4 | Likvärdighet och andra nyckelbegrepp | 168 |
| 4.1.5 | Begreppet i en internationell kontext..... | 171 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.2 | En bild av likvärdigheten i den svenska skolan..... | 175 |
| 4.2.1 | Ökande skillnader mellan skolors kunskapsresultat..... | 176 |
| 4.2.2 | Familjebakgrundens betydelse är omfattande..... | 178 |
| 4.2.3 | Likvärdigheten mellan skolor minskar | 181 |
| 4.2.4 | Elever med goda förutsättningar går i högre utsträckning på skolor med högt mervärde..... | 182 |
| 4.2.5 | Vad förklarar resultatskillnader mellan skolor? .. | 184 |
| 4.3 | Varför är skolans likvärdighet viktig? | 188 |
| 4.4 | Skolsegregationen ökar | 191 |
| 4.4.1 | Segregation som begrepp..... | 193 |
| 4.4.2 | En bild av skolsegregationen | 194 |
| 4.4.3 | Skolvalets betydelse för segregation | 197 |
| 4.4.4 | Bör segregation i skolan motverkas? | 203 |
| 4.5 | Utredningens slutsatser | 207 |
| 4.6 | Utredningens förslag och bedömningar | 210 |
| 4.6.1 | Aktivt verka för en allsidig social sammansättning..... | 210 |
| 4.6.2 | Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet..... | 215 |
| 5 | Gemensamt skolval | 219 |
| 5.1 | Skolval under 30 år | 220 |
| 5.2 | Utformning av skolval i dag..... | 222 |
| 5.2.1 | Ansökan och placering | 223 |
| 5.2.2 | Skolbyten | 224 |
| 5.2.3 | Skolors verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen | 225 |
| 5.2.4 | Överprövning av skolplaceringsbeslut..... | 226 |
| 5.3 | Principer för en välfungerande skolvalsprocess..... | 227 |
| 5.3.1 | Utformningen innebär en balansering av olika värden | 228 |
| 5.3.2 | Sanna preferenser: strategisäkerhet..... | 231 |
| 5.3.3 | Att respektera systemets regler: stabilitet eller effektivitet..... | 235 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3.4 | Vissa frågor är svåra att beakta | 238 |
| 5.3.5 | Prioritering med kategoribaserade urvalsgrunder | 240 |
| 5.3.6 | Gemensam eller separat antagning | 241 |
| 5.3.7 | Hur eleverna påverkas av skolbyten | 245 |
| 5.4 | Information om skolval | 246 |
| 5.4.1 | Perspektiv på information och skolval | 246 |
| 5.4.2 | Vilken typ av information behöver finnas tillgänglig? | 249 |
| 5.4.3 | Mått på mervärde och skolkvalitet | 252 |
| 5.4.4 | Hur reagerar vårdnadshavare på information? | 260 |
| 5.4.5 | Utformning av information | 262 |
| 5.5 | Gemensamt skolval i England | 262 |
| 5.6 | Slutsatser | 266 |
| 5.7 | Utredningens förslag | 269 |
| 5.7.1 | Ansökan om skolplacering | 270 |
| 5.7.2 | Ett gemensamt skolvalssystem | 272 |
| 5.7.3 | Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet | 275 |
| 5.7.4 | Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder | 286 |
| 5.7.5 | Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel .. | 292 |
| 5.7.6 | Överklagande av Skolverkets beslut | 295 |
| 5.7.7 | Sekretess hos Skolverket | 304 |
| 5.7.8 | Skolor vars verksamhet inte sammanfaller med stadiindelningen | 306 |
| 6 | Principer för placering, mottagande och urval | 307 |
| 6.1 | Gällande reglering för placering, mottagande och urval | 308 |
| 6.1.1 | Skolplacering vid kommunala skolenheter | 309 |
| 6.1.2 | Mottagande i en annan kommuns skolenhet | 312 |
| 6.1.3 | Mottagande vid skolenhet med enskild huvudman | 313 |
| 6.1.4 | Mottagande vid skolenhet med statlig huvudman | 315 |
| 6.1.5 | Särskild antagning genom färdighetsprov | 315 |
| 6.1.6 | Rätten till skolskjuts | 317 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.2 | Vilka metoder används för placering av elever?..... | 317 |
| 6.2.1 | Placering av elever i kommunala förskoleklasser och grundskolor | 318 |
| 6.2.2 | Mottagande av elever i skolenheter med förskoleklass och grundskolor med enskild huvudman | 326 |
| 6.3 | Hur påverkar urvalsregler elevsammansättningen?..... | 327 |
| 6.3.1 | Syskonförtur..... | 329 |
| 6.3.2 | Geografiskt baserat urval..... | 329 |
| 6.3.3 | Kötid | 333 |
| 6.3.4 | Kamratval..... | 337 |
| 6.3.5 | Skolspår..... | 339 |
| 6.3.6 | Verksamhetsmässiga samband | 341 |
| 6.3.7 | Kvoter | 344 |
| 6.3.8 | Profilskolor och antagning genom färdighetsprov | 349 |
| 6.3.9 | Lika möjligheter | 352 |
| 6.4 | Utredningens slutsatser | 353 |
| 6.5 | Utredningens förslag..... | 356 |
| 6.5.1 | Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman | 359 |
| 6.5.2 | Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman | 375 |
| 6.5.3 | Omplacering av elever med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero | 388 |
| 6.5.4 | Skolskjuts..... | 389 |
| 6.5.5 | Övergångsbestämmelser..... | 390 |
| 7 | Resurser och dess bestämningsfaktorer i svensk skola.. | 393 |
| 7.1 | Resurser är viktiga för skolresultaten..... | 394 |
| 7.2 | Totala resurser för svensk skola i internationell jämförelse och över tid..... | 398 |
| 7.2.1 | Svensk skola har jämförelsevis goda resurser | 398 |
| 7.2.2 | Ökade resurser 1998–2007, därefter liten förändring..... | 403 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.3 | Resurserna bestäms av förutsättningar, ambitionsnivå, effektivitet och finansieringsförmåga | 413 |
| 7.3.1 | Verksamhetens förutsättningar: behov, driftsförutsättningar och uppdrag | 413 |
| 7.3.2 | Ambitioner och ambitionsnivå: att prioritera olika | 444 |
| 7.3.3 | Effektivitet: viktigt men svårt att mäta | 445 |
| 7.3.4 | Finansieringsförmåga: att ha råd | 446 |
| 7.3.5 | Statistikens kvalitet varierar | 447 |
| 7.3.6 | Sammanfattning | 449 |
| 8 | Likvärdighet i resurser | 451 |
| 8.1 | Resurser per hemkommun | 452 |
| 8.1.1 | Mixen av kommunal och statlig finansiering varierar – och tycks samvariera – över tid | 454 |
| 8.1.2 | Stora skillnader i resurs per hemkommun | 462 |
| 8.1.3 | Sammanfattning | 472 |
| 8.2 | Skillnader i resurser mellan kommunala och enskilda huvudmän | 475 |
| 8.2.1 | Bakgrund | 477 |
| 8.2.2 | Måttliga skillnader i resurser – då hänsyn tas till skillnader i förutsättningar | 482 |
| 8.2.3 | Sammanfattning | 494 |
| 8.3 | Resurser för kommunala huvudmän | 495 |
| 8.3.1 | Stora skillnader i total kostnad mellan olika kommunala huvudmän | 495 |
| 8.3.2 | Svagare samband mellan kostnad för undervisning och elevhälsa och förutsättningar .. | 501 |
| 8.3.3 | Sammanfattning | 503 |
| 8.4 | Skolpeng är inte alltid en idealisk fördelningsmodell | 504 |
| 8.5 | Sammanfattning | 507 |
| 9 | Skolans resurser: slutsatser och förslag | 511 |
| 9.1 | Slutsatser rörande resurstilldelningen | 511 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.2 | Utredningens förslag..... | 518 |
| 9.2.1 | Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet..... | 518 |
| 9.2.2 | Slå samman flera av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag och tillför ytterligare resurser..... | 522 |
| 9.2.3 | Förändra beräkningen av grundbeloppet..... | 528 |
| 9.2.4 | Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning | 532 |
| 9.2.5 | Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp..... | 534 |
| 9.2.6 | Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare | 536 |
| 9.2.7 | Alternativa förslag som utredningen övervägt | 543 |
| 10 | Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv | 547 |
| 10.1 | Likvärdighet – en mångdimensionell fråga | 549 |
| 10.1.1 | Stärk undervisningskompetensen | 552 |
| 10.1.2 | Stärk skolans pedagogiska ledarskap..... | 556 |
| 10.1.3 | Svåra utmaningar kräver hög kompetens och för att utveckla högre kompetensnivåer krävs kraftfulla insatser | 557 |
| 10.1.4 | De svåraste utmaningarna behöver de skickligaste lärarna..... | 558 |
| 10.1.5 | Ökat lärande genom kompletterade undervisning i andra former | 560 |
| 10.1.6 | Utveckla arbetssätt som kraftfullt stödjer det kompensatoriska arbetet..... | 562 |
| 10.1.7 | Sammanfattning | 568 |
| 10.2 | Skolor med särskilda utmaningar | 569 |
| 10.2.1 | Vissa utgångspunkter som behöver finnas med i diskussionen om skolor med särskilda utmaningar..... | 570 |
| 10.2.2 | Är det en fråga om resurser, effektivitet eller kompetens? | 581 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.3 | Möjliga insatser för skolor med särskilda utmaningar..... | 583 |
| 10.3.1 | Ökad styrkraft, förbättrad samordningsförmåga och stärkt resurstilldelning | 585 |
| 10.3.2 | Utveckla attraktiva anställningar..... | 586 |
| 10.3.3 | Utveckla attraktiva skollokaler..... | 592 |
| 10.3.4 | Utveckla stödjande samarbeten i det omgivande samhället till stöd för elevers lärande och skolornas förmåga till måluppfyllelse..... | 593 |
| 10.3.5 | Etablering av nya utvecklings- och karriärmönster som säkerställer tillgång till avancerad kompetens | 602 |
| 10.3.6 | Etablering av utvidgade möjligheter till undervisning i syfte att utveckla elevers måluppfyllelse..... | 608 |
| 10.3.7 | Utveckla ett samstämt arbete för sådan verksamhetsutveckling som leder till ökad måluppfyllelse och kunskapstillägnelse..... | 610 |
| 10.3.8 | Utveckla ett aktivt arbete med elevers och familjers kunskap om och hållning till skola och utbildning..... | 616 |
| 10.3.9 | Utveckla starkare arbetssätt kring skolsociala problem och utmaningar..... | 620 |
| 10.3.10 | Det krävs förbättrade arbetssätt kring språkrelaterade utmaningar..... | 622 |
| 10.4 | Sammanfattning | 624 |
| 10.5 | Utredningens bedömning..... | 626 |
| 10.5.1 | Kontinuerlig uppföljning av nationella mål | 627 |
| 11 | Konsekvensanalys..... | 635 |
| 11.1 | Vilka berörs av utredningens förslag?..... | 636 |
| 11.2 | Samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen | 636 |
| 11.3 | Konsekvenser för staten..... | 639 |
| 11.3.1 | Konsekvenser för myndigheter | 639 |
| 11.3.2 | Övriga konsekvenser för staten..... | 645 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11.4 | Konsekvenser för kommuner | 646 |
| 11.5 | Konsekvenser för enskilda skolhuvudmän | 652 |
| 11.6 | Konsekvenser för elever | 656 |
| 11.7 | Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig skolpersonal | 660 |
| 11.8 | Konsekvenser för gymnasieskolan | 661 |
| 11.9 | Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m. | 661 |
| 11.10 | Övriga konsekvenser | 662 |
| 12 | Författningskommentar | 665 |
| 12.1 | Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) | 665 |
| 12.2 | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 666 |
| | Särskilda yttranden | 705 |
| | Referenser | 713 |
| | Bilagor | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2018:71 | 753 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2020:25 | 771 |
| Bilaga 3 | Genomförda möten och konsultationer | 773 |

Sammanfattning

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Kvaliteten i verksamheten ska alltid vara så hög att målen kan uppnås oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som bedriver den. Likvärdighet betyder inte likformighet eller lika mycket resurser utan hänsyn ska tas till elevers olika förutsättningar och behov – skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. I grunden handlar skolans likvärdighet om att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte på ett systematiskt sätt ska bero på elevens familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vid vilken skola eleven går.

Behov av en mer allsidig social sammansättning i skolor och klasser

Internationellt sett är den svenska skolan som helhet relativt likvärdig. Detta är framför allt en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skolsystem relativt högt upp i åldrarna. Sverige är emellertid internationellt sett medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar.

Sett ur ett nationellt perspektiv är utvecklingen av den svenska skolans likvärdighet över tid däremot inte positiv. I stället för att bli allt mer likvärdig verkar utvecklingen t.o.m. vara negativ. Familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren och kopplingen mellan elevers förutsättningar och skolans kvalitet är överlag svag. Vilken skola elever går på har betydelse för resultaten. Men, den kanske mest slående trenden i svensk skola är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat sedan början av 1990-talet. Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit allt mer uppdelade

mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

En viktig förklaring till den ökade skolsegregationen är den allt större boendesegregationen men skolvalet och den ökade andelen elever i fristående skolor har bidragit till utvecklingen. Sett ur skolans hela uppdrag är allsidigt sammansatta skolor och klasser väsentligt. Skolans funktion 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 i samtliga avseenden och stärker skolans demokratiska roll som mötesplats.

Utredningen föreslår därför i kapitel 4 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. Ett aktivt arbete med resursättningen av skolor liksom med de urvalsgrunder som utredningen föreslår är exempel på verktyg som huvudmannen kan använda för att nå målet.

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 begränsad del infriats. De 25 år som har gått har inte lett till vare sig ökad likvärdighet eller förbättrade resultat trots att det under lång tid varit centrala mål för svenskt utbildningsväsende. Vad detta beror på kan och har diskuteras länge, viktigare är dock att se till att utvecklingen vänder.

I dag ser vi hur storstadskommunernas skolor generellt håller högre kvalitet än landsbygdens skolor och att dessa skillnader har tilltagit över tid. Det finns en uppenbar risk att dessa skillnader kommer att öka i takt med att de demografiska förändringarna fortskrider. Samtidigt som antalet och andelen barn i Sveriges storstadskommuner ökar har landsbygdskommuner en hög och ökande andel äldre invånare. När nya skolor behöver byggas och lärare och rektorer rekryteras i storstadsområdena kommer många små kommuners utmaning vara att hålla skolor öppna och erbjuda en undervisning av

god kvalitet trots att elevunderlaget, och inte sällan skattekraften, sviktar. Likvärdigheten utmanas därmed inte enbart av ett stort antal huvudmän utan också av ökade skillnader i olika delar av landet.

Olika styrning svarar mot olika mål och syften. Ett system med starka centrala institutioner och tydlig central styrning svarar mot mål om enhetlighet och likvärdighet. Ett decentraliserat system ger i stället möjlighet till lokal anpassning, variation i skolors inriktning samt en nära kontakt mellan medborgare och beslutsfattare. Målet för denna utredning är tydligt, ökad likvärdighet och kvalitet, vilket innebär en förskjutning mot ett ökat centralt ansvarstagande men också mot en verksamhet som i högre grad vilar på skolprofessionernas kunskaper.

Utredningen menar därför i kapitel 3 att Skolverket bör etablera en regional organisation för att för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region och fungera rådgivande och stödjande för dessa. Genom en tydlig regional närvaro kan en starkare samlad kapacitet för att genomföra skolans uppdrag åstadkommas samtidigt som samarbetet på regional nivå mellan huvudmän, såväl kommunala som enskilda, och staten inklusive universitet och högskolor underlättas. I kapitel 5 och 9 beskrivs de uppgifter Skolverket regionalt bör utföra inom ramen för ett gemensamt skolval respektive ett sektorsbidrag till skolan.

Utredningen menar också i kapitel 10 att skolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp systematiskt och kontinuerligt både kvantitativt liksom genom återkommande dialoger mellan Skolverket och skolhuvudmännen. För att utvecklingen ska kunna följas är det nödvändigt att tillförlitliga uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat finns tillgängliga.

En mer systematisk uppföljning tillsammans med en stödjande regional organisation förväntas också bidra till att skolor med svaga resultat, mätt i förhållande till skolans förutsättningar eller elevernas faktiska kunskapsresultat, snabbare kan identifieras och åtgärdas. I dag finns skolor som under lång tid nått svaga resultat utan att samhället lyckats samla tillräcklig kraft för att vända utvecklingen. Detta trots att finns en bred kunskap om åtgärder som har betydelse för elevers lärande och skolors kvalitet. I kapitel 10 beskrivs en palett av insatser för ökad likvärdighet i allmänhet och för särskilt utsatta skolor i synnerhet, som huvudmän, ibland i samverkan med andra huvudmän eller Skolverket i regionen, kan genomföra. Skolprofes-

sionernas autonomi, skicklighet och förutsättningar för att bedriva undervisning är viktiga nycklar.

Ett gemensamt skolval med reglerade urvalsgrunder

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på ett gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman samt föreslå förändrade regler för placering, mottagande och urval till skolenheter för att främja en allsidig social sammansättning och därigenom minska skolegregationen.

Utredningen föreslår i kapitel 5 ett gemensamt skolval där alla vårdnadshavare och alla huvudmän deltar. Utredningen har haft ett antal utgångspunkter i arbetet. En har varit att det s.k. fria skolvalet (möjligheten att välja skola) ska behållas, en annan har varit att enskilda och kommunala huvudmän så långt det är möjligt ska behandlas lika. En tredje har varit att skolor ska vara valbara vid tillfället för skolvalet och att platser inte ska vara tagna i förhand, vilket är fallet vid många populära fristående skolor i dag. Målet med utredningens förslag är ett skolval som leder till ökad likvärdighet och minskad skolegregation.

För att det fria skolvalet ska fungera så måste det kombineras med en reglering där det är tydligt vilka urvalsgrunder skolor får använda om det är fler sökande elever än det finns platser, något som i dag saknas för kommunala skolor. Det är också viktigt att det finns en kontroll och insyn kring hur urvalsgrunder tillämpas i praktiken. Dessa förslag presenteras i kapitel 6.

Utredningens bedömning är att förslagen tillsammans kan verka för en rättssäker, effektiv och likvärdig hantering av det så kallade skolvalet. Dessutom bedöms förslagen ge goda möjligheter att minska skolvalets negativa sidor och i stället bidra till en minskad segregation.

Gemensamt skolval

Utredningen föreslår ett gemensamt skolval där alla vårdnadshavare deltar och där alla skolor, både kommunala och fristående liksom sameskolan, är valbara. Genom att alla vårdnadshavare deltar i skolvalet ökar engagemanget i valet av skola och fler elever placeras i

enlighet med vårdnadshavarnas och elevernas preferenser. Utredningen bedömer att förslaget innebär förenklade och effektiviserade skolplaceringsprocesser samt en minskad skolsegregation genom ett breddat och välinformerat deltagande i skolvalet.

Forskningen visar att en decentraliserad lösning där huvudmännen själva bestämmer om deras skolor ska delta i skolvalet och oberoende av varandra hanterar urvalsgrunder och antagning tenderar att bli mer segregering än ett mer centraliserat och gemensamt skolval som administreras på en högre regional nivå. Utredningen föreslår därför att såväl ansökan som beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem som ska hanteras av Statens skolverk i dess regionala organisation. I praktiken innebär detta att vårdnadshavare under en gemensam skolvalsperiod ansöker via ett och samma system till fristående och kommunala skolenheter samt till sameskolan.

Ett gemensamt skolvalssystem är inte bara kostnadseffektivt utan underlättar processen för både familjer och huvudmän och undviker problem med dubbelplaceringar av elever. Om placeringarna dessutom organiseras och sker samtidigt i olika kommuner kan svårigheter med skolplaceringar över kommungränser undvikas.

Ett välfungerande skolval kräver att alla vårdnadshavare har kunskap om hur skolvalet går till och vilka skolor som finns att välja mellan. Skolval måste alltså vara förenat med god tillgång på information. Skolverket ska därför ha i uppdrag att informera såväl om skolvalet som om de olika skolenheter som finns valbara.

Huvudmän beslutar själva om sina skolenheters kapacitet liksom vilka urvalsgrunder som ska användas vid respektive skola och lämnar uppgifterna till Statens skolverk. Skolverket ska granska och godkänna de urvalsgrunder huvudmän anmäler. Förslaget har ett flertal fördelar bl.a. att även enskilda huvudmäns urvalsgrunder kommer att granskas samt att prövningen görs före urvalet och inte efter. Inte heller blir granskningen beroende av att någon överklagar ett beslut.

Utredningens slutsats är att ett gemensamt, statligt hanterat, skolval leder till en ökad transparens och rättssäkerhet vid tillämpning av urvalsregler och skolplaceringar. Transparens är en garant för att urvalsgrunderna tillämpas som avsett och för att urval och skolplaceringar sker på ett rättssäkert sätt. Förslaget bedöms också öka till en mer effektiv användning av skolans resurser.

Skolbyten får till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. Det finns även forskning som visar att skolbyten framför allt under terminerna kan påverka elever negativt. Utredningen föreslår att skolbyten endast ska tillåtas vid terminsstart. Endast om det föreligger särskilda skäl så som exempelvis flytt, ska skolbyten tillåtas under pågående termin.

Överprövning av de urvalsgrunder huvudmän ska tillämpa kommer att göras av Skolverket. Utredningens bedömning är att detta leder till en ökad likabehandling av kommunala och enskilda huvudmän. Prövningen görs dessutom innan skolplacering sker, vilket är mer effektivt än dagens ordning, där kommunala huvudmäns placeringar kan överprövas först om någon överklagar. Eftersom prövning av samtliga huvudmäns urvalsgrunder ska göras i förhand föreslår utredningen att skolplaceringsbeslut inte ska kunna överklagas av vårdnadshavare. Endast sådana beslut som är hänförliga till eleven, t.ex. flytt till annan skolenhet med om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero ska kunna överklagas.

Grunder för skolplaceringar och urvalsregler

Hur elever fördelas mellan skolor påverkar såväl kommunala som enskilda huvudmäns förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett elevernas bakgrund, förutsättningar och behov. Vårdnadshavare tenderar att välja skolor som ligger nära hemmet, vilket innebär att boendesegregationen avspeglas i skolsegregationen. Så länge som boendesegregationen är omfattande kommer alltså elevsammansättningen att skilja sig åt mellan olika skolenheter. Även om fristående skolors urvalsgrunder i princip skulle kunna motverka den skolsegregation som boendesegregationen ger upphov till, så visar forskning att de i stället ytterligare förstärker segregationen. Dagens urvalsgrunder för fristående skolor och principer för placering vid kommunala skolor lämnar ett litet handlingsutrymme för de huvudmän som vill verka för en mindre segregerad skola.

För att bryta skolsegregationen krävs att reglerna för skolplacering och mottagande samt urvalsgrunderna ses över i sin helhet, både till den kommunala och den fristående sektorn. Utredningens mål med förslagen är dels att ge huvudmännen verktyg för att minska

skolsegregationen, dels att skapa ett skolval där alla sökande har likartade möjligheter till en viss skolplacering.

Utredningens utgångspunkt är att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande för skolplaceringar. Om antalet platser på en skola är färre än antalet sökande elever måste dock ett urval göras. Det är huvudmännen som ska avgöra vilka urvalsgrunder som då ska gälla vid respektive skolenhet.

Även i denna del av utredningens förslag har utgångspunkten varit att kommunala och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt ska ha ett likvärdigt regelverk att förhålla sig till. Ansvaret för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla elever ska dock fortsatt vara kommunalt, vilket innebär att regelverket inte fullt ut kan vara lika för enskilda och kommunala huvudmän.

Urvalsgrunder som föreslås regleras för kommunala huvudmän

Utredningen föreslår att det för kommunala skolor fortsatt ska finnas en garanti för elever att bli placerad vid en skolenhet i närhet till hemmet om vårdnadshavaren inte väljer en annan skola. Utredningen väljer att kalla denna princip för rätten till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet för att understryka att rätten handlar om avståndet till skolan, inte en rätt till skolplacering vid den närmaste skolan. Vad som avses med rimlig närhet definieras inte närmare utan får avgöras av faktorer så som bl.a. kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter och elevens ålder. Utöver detta ska kommunala huvudmän kunna tillämpa ett antal urvalsgrunder. För att omfattas av en urvalsgrund ska vårdnadshavaren ha önskat skolplacering vid den aktuella skolenheten. De urvalsgrunder som ska få tillämpas vid urvalet till en kommunal skolenhet är

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval, som möjliggör för kommuner att använda geografiska kriterier som urvalsgrund. Detta kan användas för att t.ex. öka förutsägbarheten för skolväljande familjer eller för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis genom strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden,

- kvot, vars syfte ska vara att uppnå en mer allsidig social sammansättning av elever. Det är möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund så väl som kvoter som siktar in sig på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är bosatt,
- skolspår, som innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser. Metoden kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare och ger förutsättningar för sammanhållen utbildningskvalitet och kontinuitet för eleven, och
- lika möjligheter, som är en urvalsgrund som ger alla elever samma möjlighet till en skolplacering. Genom att använda urvalsgrunden kan kommunala huvudmän ge möjlighet till 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.

Urvalsgrunder som föreslås regleras för enskilda huvudmän

Urval till enskilda huvudmäns skolenheter föreslås ske enligt följande urvalsgrunder:

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval, som har samma innebörd som för kommunala huvudmän. Fristående skolor har inte det uppdrag som kommunala skolor har att tillgodose en skolplacering i närhet till hemmet. För att fristående skolor fortsatt ska kunna vara ett valbart alternativ även för elever som inte är bosatta i närhet till skolan bedömer utredningen att urvalsgrunden bör begränsas till maximalt 50 procent av platserna,
- kvot, som är detsamma som sådana kvoter som kommunala huvudmän får använda,
- verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter, och
- lika möjligheter, som har samma innebörd som den som kommunala huvudmän får använda.

Utgångspunkten för urval till enskilda huvudmäns skolenheter är att elever ska ha likartade möjligheter till en viss skolplacering, dvs. ett skolval där platserna inte är tagna vid tidpunkten för skolvalet. Urvalsgrunderna kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola leder till att platser vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för skolval. Vid vissa populära skolor innebär det att skolvalet förflyttas till barnets första levnadsår i stället för i samband med skolstart. Elever med vårdnadshavare som inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Detsamma gäller för de familjer som är nyinflyttade i landet eller kommunen. Den fördel som de familjer som ställt sina barn i kö mycket tidigt har bör vägas emot att det finns fristående skolor som i praktiken inte är öppna för alla barn. Utredningens utgångspunkt är ett skolval där vårdnadshavare vid tidpunkten för skolvalet har ett faktiskt val. Detta är enligt utredningens bedömning en mycket viktig princip för ett välfungerande skolval. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att varken kötid eller urval till förskoleklass genom verksamhetsmässigt samband med förskola ska vara tillåtna urvalsgrunder.

Resursernas betydelse för en jämlik kunskapsskola

Utredningen har haft i uppgift att se över resursernas betydelse för en jämlik kunskapsskola. Uppdraget omfattar att i) kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen, ii) analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, samt iii) vilka effekter skillnaderna i avsatta resurser har på kunskapsresultaten. Med utgångspunkt i analyserna ska utredningen iv) presentera förslag i de fall skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att kunskapsresultaten ska förbättras.

Flera orsaker till skillnader i resurser

Variationen mellan kommuner vad gäller faktiska resurser per elev i grundskolan är mycket stor. I kommunen med lägst resurs behöver skolan klara verksamheten för två elever med ungefär samma resurs

som verksamheten i kommunen med störst resurs har för en elev. Det kan finnas helt rimliga förklaringar till varför skillnaderna är stora men det finns också en risk att skolornas förutsättningar blir så olika att likvärdigheten påverkas.

Skillnader i ekonomiska resurser mellan huvudmän styrs av skillnader i fyra grundläggande faktorer:

- förutsättningar,
- ambition och ambitionsnivå,
- effektivitet, och
- finansieringsförmåga.

Skillnader i *förutsättningar* för verksamheten kan bestå av skillnader i behov relaterade till elevgruppens sammansättning, skillnader i driftsförutsättningar och skillnader i uppdrag mellan olika huvudmän.

Utredningen visar i kapitel 7 att såväl skillnader i avsatt resurs per elev från hemkommunen som kostnad per elev i kommunal skola till en del förklaras av skillnader i *elevsammansättning*. Analysen i kapitel 8 visar att resurs per elev är systematiskt högre i kommuner med elever med svagare förutsättningar, när skolans totala kostnader analyseras. Då de riktade statsbidragen inte finns med i analysen blir skillnaden i stället systematisk åt andra hållet: kostnaderna är *lägre* i kommuner där eleverna har sämre förutsättningar. Den kommunala finansieringen av skolan är alltså omvänt kompensatorisk, och endast då statsbidragen inkluderas erhålls en önskvärd kompensatorisk profil av den totala resursen. Resultatet gäller både kostnad per hemkommun och kostnad per kommunal huvudman. Resultatet gäller också om analysen endast omfattar kostnaden för undervisning och elevhälsa för kommunala huvudmän.

Skillnader i *driftsförutsättningar* avser exempelvis regionalt löneläge, förändring i antal elever eller glesbygdsförhållanden. Analyserna visar att resurs per elev är systematiskt högre framför allt i glesbygd och i kommuner med minskande elevantal. För kommunal skola gäller även att det förväntade löneläget i kommunen samvarierar med kostnaderna. Resultaten gäller i huvudsak också om endast kostnaderna för undervisning och elevhälsa i den kommunala grundskolan analyseras även om löneindex i det fallet bara är nästan signifikant.

Skillnader i uppdrag finns mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunala huvudmän har – utöver ansvaret att sörja för skolskjutsar – dels ett myndighetsansvar som de enskilda huvudmännen inte har, dels ett ansvar att se till att det alltid finns plats i skolan för barn i kommunen. Den faktor som utredningen bedömer är av störst kostnadsmissig betydelse i det avseendet är den merkostnad kommunala huvudmän har för att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet och konsekvenserna av att den kommunala skolan bär ansvaret att hantera de stora variationer i elevunderlaget som observeras över tid. En modell för att uppskatta dessa merkostnader presenteras i kapitel 7 och ger vid handen att kommunala huvudmän under de senaste två decennierna har haft merkostnader på i genomsnitt drygt 8 procent till följd av sitt större ansvar. Dessa merkostnader ska enligt dagens regelverk inte avräknas då kommunerna fastställer bidrag till enskilda huvudmän.

Skillnader i ambition och *ambitionsnivå* avser medvetna beslut att upp- eller nedprioritera skolverksamheten i förhållande till andra verksamheter eller i förhållande till vad andra kommuner avsätter för skolan. Utredningen har undersökt men inte kommit fram till ett bra sätt att mäta sådana skillnader och kan också konstatera att ambition, ambitionsnivå och effektivitet i vissa fall kan vara svåra att separera. T.ex. kan ett beslut att behålla en liten skolenhet på landsbygden generera merkostnader som både kan ses som en lokalt utformad ambition, i det fallet att erbjuda skolgång nära hemmet, och som en ineffektivitetskostnad.

Effektivitetsskillnader är enligt tidigare gjorda uppskattningar betydande, samtidigt som det finns mycket stora metodologiska utmaningar som inte kan sägas vara hanterade på ett tillfredsställande sätt i citerade studier. Effektivitetsskillnadernas betydelse för kostnaderna har därför inte kunnat analyseras särskilt.

Slutligen har olika kommuner olika *finansieringsmöjligheter*, dvs. olika möjligheter att avsätta ekonomiska resurser till verksamheten. Olika möjligheter kan bero på tidigare års ekonomiska förvaltning med över- eller underskott på kommunal nivå, om det finns kommunala bolag som genererar över- eller underskott, de skillnader i skattekraft som inte utjämnas av inkomstutjämnningen, men kan också bero på det strukturbidrag som sedan länge utgår till ett antal kommuner företrädesvis i glesbygd. Ett av de mest stabila resultaten i analysen är att resursen per elev är högre i kommuner med god finansieringsförmåga,

dvs. kommuner med god ekonomi avsätter i snitt mer medel per elev. Resultatet gäller per hemkommun, kommunal skola, och kostnader för undervisning och elevhälsa i kommunal skola.

Någon analys på huvudmannanivå har inte kunnat göras för enskilda huvudmän. Däremot har kostnaderna i kommunal skola jämförts med kostnaderna i verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän. Då hänsyn tas till skillnader mellan huvudmännen vad gäller elevernas socioekonomiska bakgrund, andel elever som varit bosatta kort tid i Sverige samt skillnad i uppdrag mellan kommunala och enskilda huvudmän, är skillnaden i verksamheternas kostnader liten. Men, eftersom enskilda huvudmän gör vissa överskott är deras totala resurs i genomsnitt över tid något mer generös än den kommunala verksamhetens.

Finansieringen av grundskolan tar delvis hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar

De resultat som redogörs för i föregående avsnitt bygger i hög utsträckning på statistisk sambandsanalys mellan kostnader per elev i skolan och olika typer av bakomliggande faktorer. Det faktum att kostnaderna är högre i kommuner med stora socioekonomiska utmaningar indikerar att hänsyn tas till skillnader i behov mellan olika elevgrupper, på kommunnivå. Att kostnaderna per elev är högre i glesbygd, kommuner med krympande elevantal och kommuner med högt förväntat löneläge visar också att kompensation ges för olika förutsättningar att bedriva verksamhet. Även jämförelsen av kommunala och enskilda huvudmäns finansiering visar att den i huvudsak tycks ta hänsyn till skillnader i förutsättningar. Det faktum att finansieringsförmåga på kommunal nivå får genomslag i sambandsanalyserna utgör dock ur likvärdighetssynpunkt ett problem. Samtidigt är det bara ungefär hälften av variationen mellan kommuner, både per hemkommun (drygt hälften) och per kommunal skolhuvudman (knappt hälften), som kan förklaras av den uppsättning faktorer som utredningen prövat. Problem i den nationella statistiken för skolväsendet kan helt säkert förklara en del av den variation som utredningen *inte* lyckats förklara, men skillnader i såväl ambitioner, ambitionsnivå som effektivitet torde vara avsevärda.

Utredningen erfar att dagens bestämmelser och ordning för tilläggsbeloppen inte fungerar tillfredsställande vilket kan medföra att elever

inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. Det verkar också finnas stora skillnader avseende hur kommuner hanterar frågor om tilläggsbelopp. De skolor som samlar elever från olika kommuner uppfattar att ansökningarna om tilläggsbelopp bedöms olika i olika kommuner vilket är besvärande ur ett likvärdighetsperspektiv. Utredningen befarar också att tilläggsbeloppen påverkas av kommunens allmänna ekonomiska läge, både vad gäller antalet elever som erhåller tilläggsbelopp liksom storleken på respektive tilläggsbelopp.

I dag saknas reglering av när bidrag till enskilda huvudmän ska justeras i samband med att en elev byter till en skola med annan huvudman. I flertalet kommuner råder ordningen att skolpengen flyttas från en huvudman till en annan så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola, i vissa fall från och med samma dag som eleven flyttat. Samtidigt står frånvalsskolan kvar med kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa. Endast vissa mindre kostnader som de för skolmåltider går att justera utan fördröjning. På samma sätt gäller att tillvalsskolan inte med omedelbar verkan kommer att göra de anpassningar som den nye eleven på sikt motiverar. Huvudmannens intäkter är därmed rörliga samtidigt som stora delar av huvudmannens kostnader för verksamheten är mer eller mindre fasta vilket försätter många huvudmän, inte minst de mindre, i en svår situation när en elev väljer att lämna skolan.

*Resurser spelar roll för resultaten,
men sambandet svårångat i nationell statistik*

Utredningen har med två olika utgångspunkter jämfört om det går att se vilken effekt de stora skillnaderna i avsatta resurser per elev har på elevernas resultat. I avsnitt 8.1 jämförs de av elevernas *hemkommuner* som har lägst respektive högst strukturkorrigerade kostnader. Jämförelsen visar att de har liknande elevsammansättning och enligt kostnadsutjämnningen liknande förväntat kostnadsläge. Skolresultaten är slående lika i de två grupperna, trots den betydande kostnads-skillnaden. I avsnitt 8.3 visar jämförelsen mellan de *kommunala skolhuvudmän* som har lägst respektive högst kostnader att de med lägst strukturkorrigerade kostnader har större utmaningar än de med högst kostnader, men ändå uppnår så gott som lika goda resultat.

Denna typ av jämförelser riskerar dock vara missvisande av flera skäl, t.ex. då resurs- och resultatmått för samma period inte matchar

varandra och att mått för skolans värdegrundsmål saknas. Vidare visar utredningens sammanställning av forskningsresultat i avsnitt 7.1 att det är klarlagt att resurser spelar roll för skolans möjlighet att ge elever det stöd de behöver. Stora resursskillnader mellan kommuner och huvudmän ger helt enkelt stora skillnader i möjlighet att bedriva en god verksamhet. Skillnader i effektivitet kommer troligen alltid att finnas, men skulle med en mer likvärdig finansiering bli mer uppenbara än i dag. Det skulle därmed bli lättare att identifiera de huvudmän som har störst brister i organisation och ledning, och vidta riktade åtgärder, med en mer likvärdig finansiering.

Förslag för en förbättrad resursfördelning

Mot bakgrund av analysen är utredningens centrala bedömningar och förslag vad gäller resursfördelningen i kapitel 9 att:

- Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet. Staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska de skillnader mellan kommuner och huvudmän som kvarstår då hänsyn tagits till skillnader i förutsättningar och uppdrag, samt för att säkra en socioekonomisk kompensation.
- Ett flertal riktade statsbidrag ska slås samman till ett sektorsbidrag. Det påbörjade arbetet att förändra de riktade statsbidragen till skolväsendet ska fortsätta. Majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag för att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar med målet att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Bidraget ska vara socioekonomiskt viktat och beräknas för tre år. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Resultatet av handlingsplanen ska följas upp och redovisas, och Skolverkets regionala organisation ska följa och stödja huvudmännens arbete. Utöver existerande statsbidrag föreslås staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

- Beräkningen av grundbeloppet för enskilda huvudmän ska förändras. Elevens hemkommun ska 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.
- Skolpengen ska i vissa fall följa med eleven med viss fördröjning. För att ta hänsyn till skolors behov av stabila förutsättningar föreslår utredningen att bidrag till enskilda huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.
- Hanteringen av tilläggsbelopp behöver följas upp. Dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas vidare.
- Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare. Utredningen bedömer att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och eventuellt också andra skolformer. Detta bör ske genom att ett större statligt sektorsbidrag införs för att finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna samt eventuellt också andra kostnadsposter. Sektorsbidraget bör beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i 23 kap. ska införas en ny paragraf, 7 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 c §

Sekretess gäller hos Statens skolverk i ärende om skolplacering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 1 §, 9 kap. 1 §, 15–15 b §§, 18 §, 20 § och 21 a §, 10 kap. 1 §, 9 §, 30–32 §§, 36 §, 38 § och 40 §, 11 kap. 1 §, 29–31 §§, 35 §, 37 § och 39§, 28 kap. 3 § och 12 § samt 29 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas 14 nya paragrafer, 2 kap. 7 a–7 b §§, 8 c §, 9 kap. 11 a–11 c §§, §§, 10 kap. 13 a–13 c §§, 11 kap. 17 a–17 c §§, 28 kap. 15 a § samt 29 kap. 19 b § av följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 7 a och 8 c §§, 9 kap. 11 a §, 11 b § och 11 c §, 10 kap. 13 a §, 13 b § och 13 c §, 11 kap. 17 a §, 17 b § och 17 c § samt 28 kap. 15 a § ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),

– huvudmäns ansvar i fråga om allsidig social sammansättning (8 c §),

- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

¹ Senaste lydelse 2018:608.

Skolval

7 a §

Statens skolverk ska efter anmälan från huvudmän för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola besluta om de urvalsgrunder enligt 9 kap. 15 § och 18 §, 10 kap. 30 § och 36 § samt 11 kap. 29 § och 35 § som ska tillämpas vid huvudmännens skolenheter.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur anmälan enligt första stycket ska lämnas.

7 b §

Statens skolverk handlägger ärenden om placering och mottagande vid skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ansökan om placering och mottagande vid skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmän ska lämna för att Statens skolverk ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt första stycket.

*Huvudmäns ansvar i fråga om
allsidig social sammansättning**8 c §*

*Huvudmän för förskoleklassen
och grundskolan ska aktivt verka
för en allsidig social sammansätt-
ning av elever på sina skolenheter.*

9 kap.**1 §²**

I detta kapitel finns

– allmänna bestämmelser (2–11 §§),

*– allmänna bestämmelser om
skolval (11 a–11 c §§)*

– bestämmelser om förskoleklass med offentlig huvudman (12–
16 §§), och

– bestämmelser om fristående förskoleklass (17–22 §§).

*Allmänna bestämmelser om
skolval**Ansökan om skolplacering**11 a §*

*Elevens vårdnadshavare ska i en
ansökan ange önskemål om elevens
skolplacering. Ansökan ska lämnas
till Statens skolverk.*

² Senaste lydelse: 2010:800.

Skolbyte

11 b §

En elev i förskoleklass får endast byta skola i samband med vårterminens start.

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 11 a §.

Gemensamma bestämmelser om skolplacering

11 c §

En elev ska placeras vid den skolenhet med förskoleklass där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass ska ett urval göras.

Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan enligt 11 a § eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med förskoleklass med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

15 §³

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet.

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet med förskoleklass

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

³ Senaste lydelse 2010:800.

15 a §⁴

En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § *andra stycket*.

En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § *tredje stycket*

15 b §⁵

En elev i förskoleklass med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där *kommunen annars skulle ha placerat dem* eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av 13 §. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.

Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 11 c § tredje stycket* eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av 13 §. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.

Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

18 §⁶

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet med förskoleklass:

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),
2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig

⁴ Senaste lydelse 2017:1115.

⁵ Senaste lydelse 2017:1115.

⁶ Senaste lydelse 2016:911.

social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

20 §⁷

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

⁷ Senaste lydelse: 2010:800.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna förskoleklass i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

21 a §⁸

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *kommunen annars skulle ha placerat dem*.

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 11 c § tredje stycket*.

10 kap.

1 §⁹

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §§),
 - *allmänna bestämmelser om skolval (13 a–c §§)*,
- bestämmelser om betyg (14–23 §§),
- bestämmelser om lovskola (23 a–23 f §§),
- bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§), och
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

⁸ Senaste lydelse 2017:1115.

⁹ Senaste lydelse: 2017:570.

9 §¹⁰

Tester och prov får inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet.

Tester och prov får inte heller utgöra villkor för fortsatt utbildning vid en skolenhet eller i den elevgrupp som eleven tillhör.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från första och andra styckena för utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, även för utbildning från och med årskurs 4. Sådana föreskrifter får innebära att bestämmelsen i 30 § första stycket om en annan elevs *berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från första och andra styckena för utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, även för utbildning från och med årskurs 4. Sådana föreskrifter får innebära att bestämmelsen i 13 c § *tredje stycket om elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet åsidosätts*.

Allmänna bestämmelser om skolval

Ansökan om skolplacering

13 a §

Elevens vårdnadshavare ska i en ansökan ange önskemål om elevens skolplacering. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk.

Skolbyte

13 b §

En elev i grundskolan får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start.

¹⁰ Senaste lydelse: 2014:1013.

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 13 a §.

Gemensamma bestämmelser om skolplacering

13 c §

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet ska ett urval göras.

Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan enligt 13 a § eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

Elever ska dock, i de fall som anges i tredje stycket, placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten.

30 §¹¹

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola.

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter (skolspår),

5. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov), och

7. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller

2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

¹¹ Senaste lydelse 2010:800.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Beslut enligt andra stycket 2 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

31 §¹²

Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 30 § andra stycket. Detsamma ska gälla den som har tagits emot i förskoleklassen och som ska fortsätta sin utbildning i grundskolan vid samma skolenhet.

Rätten enligt första stycket att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av *andra eller tredje stycket eller 30 § tredje stycket*. Detsamma ska gälla den som har tagits emot i förskoleklassen och som ska fortsätta sin utbildning i grundskolan vid samma skolenhet.

Kommunen får 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.

Rätten att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

¹² Senaste lydelse 2015:246.

32 §¹³

Elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än *den där kommunen annars skulle ha placerat dem* eller som går i en annan kommuns grundskola med stöd av 25–27 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än *där de skulle ha placerats vid enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 13 c § tredje stycket* eller som går i en annan kommuns grundskola med stöd av 25–27 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

36 §¹⁴

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

¹³ Senaste lydelse 2010:800.

¹⁴ Senaste lydelse 2016:911.

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

5. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov),

7. urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och

8. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

38 §¹⁵

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

40 §¹⁶

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 32 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *kommunen annars skulle ha placerat dem*.

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 32 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 13 c § tredje stycket*.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:800.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:800.

11 kap.**1 §¹⁷**

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–17 §§),
 - *allmänna bestämmelser om skolval (17 a–c §§)*,
- bestämmelser om betyg (18–23 a §§),
- bestämmelser om grundsärskola med offentlig huvudman (24–33 §§), och
- bestämmelser om fristående grundsärskola (34–40 §§).

*Allmänna bestämmelser om skolval**Ansökan om skolplacering**17 a §*

Elevens vårdnadshavare ska i en ansökan ange önskemål om elevens skolplacering. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk.

*Skolbyte**17 b §*

En elev i grundsärskola får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start.

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 17 a §.

¹⁷ Senaste lydelse 2011:876.

Gemensamma bestämmelser om skolplacering

17 c §

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet ska ett urval göras.

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

Elever ska dock, i de fall som anges i tredje stycket, placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten.

29 §¹⁸

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola.

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter (skolspår), och

¹⁸ Senaste lydelse 2010:800.

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller

2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Beslut enligt andra stycket 2 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

30 §¹⁹

Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 29 § *andra stycket*. Detsamma ska gälla den som har tagits emot vid en skolenhet med förskoleklass och som ska fortsätta sin utbildning i grundsärskolan vid samma skolenhet.

Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av *andra stycket eller 29 § tredje stycket*. Detsamma ska gälla den som har tagits emot vid en skolenhet med förskoleklass och som ska fortsätta sin utbildning i grundsärskolan vid samma skolenhet.

¹⁹ Senaste lydelse 2015:246.

Rätten enligt första stycket att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

Kommunen får 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.

Rätten enligt första stycket att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

31 §²⁰

Elever i grundsärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns grundsärskola med stöd av 25 eller 26 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 17 c § tredje stycket eller som går i en annan kommuns grundsärskola med stöd av 25 eller 26 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Elevens hemkommun ska ombesörja att skolskjuts anordnas.

²⁰ Senaste lydelse 2010:800.

35 §²¹

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 34 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner.

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband), och

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

²¹ Senaste lydelse 2016:911.

37 §²²

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

39 §²³

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 31 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 31 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 17 c § tredje stycket.

²² Senaste lydelse 2010:800.

²³ Senaste lydelse 2010:800.

28 kap.

3 §²⁴

Beslut av Statens skolverk får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
2. avslag på en ansökan om lärar- eller förskollärlärolegitimation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket, *eller*
3. avslag på en ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §.
2. avslag på en ansökan om lärar- eller förskollärlärolegitimation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket,
3. avslag på en ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §, *eller*
4. *beslut om urvalsgrunder enligt 2 kap. 7 a §.*

12 §²⁵

Beslut av en kommun eller en region får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,
6. placering vid en annan skolenhet *än den vårdnadshavaren önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,*
6. placering vid en annan skolenhet *enligt 10 kap. 31 § andra stycket och 11 kap. 30 § andra stycket.*

²⁴ Senaste lydelse 2014:417.

²⁵ Senaste lydelse 2019:947.

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 § eller mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 § eller 33 § eller till särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 7 § tredje stycket,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket eller i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket eller särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

Beslut av Statens skolverk

15 a §

Beslut av Statens skolverk får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavaren önskar enligt 9 kap. 15 § tredje stycket, 10 kap. 30 § tredje stycket och 11 kap. 29 § tredje stycket.

29 kap.

19 §²⁶

Kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, *förskoleklasser*, *grundskolor*, *grundsärskolor*, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Informationen ska utformas enligt 8 kap. 18 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

Kommunen ska även informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

19 b §

Statens skolverk ska i sin verksamhet med att hantera skolval informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som erbjuds i olika kommuner samt om utbildning i sameskolan.

Informationen enligt första stycket ska lämnas om samtliga huvudmän och ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

²⁶ Senaste lydelse 2017:759.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelser om placering, mottagande och urval ska tillämpas från och med höstterminen 2024.

2. Äldre föreskrifter får tillämpas för urval till skolenhet med enskild huvudman dock som längst till och med 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet att 2.8 ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

Nuvarande lydelse

2. Övergripande mål och riktlinjer

2.8. Rektors ansvar

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,

Föreslagen lydelse

2. Övergripande mål och riktlinjer

2.8. Rektors ansvar

- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- *aktivt verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper,*
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,

1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 14 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap.6–8 §§ och 14 kap. 7 a §,

dels att det närmast före 2 kap. 6 § och 14 kap. 7 a § ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

*Huvudmäns uppgiftsskyldighet
till Statens skolverk*

6 §

Huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska till Statens skolverk anmäla hur många elever de kan ta emot i förskoleklass samt i respektive årskurs vid varje skolenhet.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om hur huvudmän ska lämna uppgifter enligt första stycket.

7 §

Huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska anmäla till Statens skolverk vilken eller vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering av elever vid en skolenhet samt hur många platser som ska avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges

företräde framför övriga elever. Om mer än en urvalsgrund ska tillämpas vid en skolenhet ska huvudmannen ange hur stor andel av eleverna som ska placeras enligt respektive urvalsgrund samt i vilken ordning urvalsgrunderna ska tillämpas.

Geografiskt baserat urval enligt 9 kap. 18 § första stycket, 10 kap. 36 § första stycket samt 11 kap. 35 § första stycket får som mest tillämpas på hälften av de elever som ska tas emot vid skolenheten.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om hur huvudmännen ska lämna uppgifter enligt första stycket.

8 §

Om Statens skolverk vid sin prövning enligt 2 kap. 7 a § skollagen (2010:800) beslutar att någon eller några av huvudmannens anmälda urvalsgrunder inte får tillämpas ska urvalet ske enligt de urvalsgrunder som godkänts.

Om alla tillgängliga platser på en skolenhet inte kan fyllas med tillämpning av de urvalsgrunder som Statens skolverk har godkänt ska urvalsgrunden lika möjligheter tillämpas för placering av elever till de resterande platserna.

14 kap.**1§²⁷**

Ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska fastställas per kalenderår.

Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

För barn och elever som börjar i utbildning eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret ska hemkommunen besluta bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidrag enligt 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 § och 14 kap. 15 § skollagen (2010:800) avse tiden från och med den 1 juli samma år.

Ett bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

Redovisning av avdrag vid beräkning av grundbelopp***7 a §***

I 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges att hemkommunen efter att ha bestämt grundbeloppet ska göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning i den omfattning och på det sätt som anges i 9 kap., 10 kap. respektive 11 kap. skollagen. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska beräkningen av avdraget redovisas och motiveras särskilt.

²⁷ Senaste lydelse 2011:185.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelser om urval ska tillämpas från och med höstterminen 2024.
 2. Äldre föreskrifter får tillämpas för urval till skolenhet med enskild huvudman dock som längst till och med 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor

Härigenom föreskrivs att förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

1.6 Förslag till förordning (202X:00) om statsbidrag till likvärdighet och skolutveckling

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för att stödja och stimulera skolutveckling i syfte att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. Statsbidraget ska även syfta till en kompensatorisk resursfördelning inom de skolformer som omfattas av bidraget.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förutsättningar för statsbidrag

2 § Statsbidrag lämnas för insatser som anges i 1 §.
Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Bidragsram

3 § Inför varje bidragsår ska Statens skolverk besluta en bidragsram för varje huvudman för förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Bidragsramen ska bestämmas proportionellt utifrån huvudmannens indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden för indexvärdet ska vara ett av Statistiska centralbyrån beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

Elevantalet hos en huvudman ska beräknas som ett genomsnitt av antalet elever hos huvudmannen under de tre närmast föregående åren eller, om huvudmannen inte har bedrivit verksamhet under minst tre läsår före bidragsåret, under den period som huvudmannen har bedrivit verksamheten. Om huvudmannen inte har haft några elever under läsåret närmast före bidragsåret, ska dock ingen bidragsram beslutas.

Ansökan

4 § Ansökan om statsbidrag ges in till Statens skolverk.

5 § En huvudman som ansöker om statsbidrag ska ha upprättat en plan med redogörelse för de insatser enligt 1 § som huvudmannen planerar. Planen ska sträcka sig över tre år.

Planen ska ges in till Statens skolverk.

Beslut

6 § Statens skolverk beslutar om och betalar ut statsbidraget. Beslutet att bevilja statsbidrag avser samma år som huvudmannens inlämnade plan. Beloppet fastställs årligen.

Statsbidraget ska utbetalas månadsvis till huvudmännen

Ett beslut om statsbidrag får förenas med villkor.

Uppföljning och redovisning

7 § Statens skolverk ska följa upp att statsbidraget har använts i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

Statens skolverk ska i samband med sin årsredovisning till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur bidraget har använts.

8 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska till Statens skolverk

1. årligen redovisa resultatet av den plan som ska upprättas enligt 5 §, och

2. lämna sådan ekonomisk och annan redovisning som myndigheten begär.

Bidragsmottagare är skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som beslutas av den myndighet som har fått regeringens uppdrag att följa upp hur statsbidraget har använts.

Förlängning av statsbidraget

9 § Tillsammans med den årliga redovisningen kan huvudmannen skicka en förnyad plan avseende de kommande tre åren. Efter bedömning av bidragsmottagarens redovisning och förnyade plan kan Statens skolverk besluta om att bevilja statsbidrag för ytterligare ett år.

Återbetalning och återkrav

10 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
3. statsbidraget inte har använts för avsett ändamål, eller
4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 8 §.

Statens skolverk ska besluta att kräva tillbaka ett bidrag om en huvudman är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning.

11 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk besluta att helt eller delvis avstå från krav på ränta.

Bemyndigande

12 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Kapitlet innefattar en redogörelse för utredningens uppdrag och arbete. Kapitlet beskriver de principiella utgångspunkter som utredningens arbete utgått från.

2.1 Utredningens uppdrag enligt direktivet

I juli 2018 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola.¹ Syftet är att öka likvärdigheten i berörda skolformer. Direktivet koncentreras kring skolsegregationen och regleringen av det s.k. skolvalet liksom hur dagens skillnader i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten. Utredaren ska enligt direktivet bl.a.

- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola,
- kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen samt hur skillnaden i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten,

¹ Dir. 2018:71 Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning, se bilaga 1.

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

Av direktivet framgår att utredningens uppdrag huvudsakligen omfattar att ytterligare utreda några av de förslag som 2015 års Skolkommision presenterade.² Detta då Skolkommisionen i flera frågor pekade på reformer som borde genomföras men inte lämnade konkreta förslag på hur det skulle ske utan i stället förslag om ytterligare analys och utredning.

2.2 Vissa avgränsningar i arbetet

Utredningen ska enligt direktivet koncentrera sig på verksamhet i och bestämmelser som rör grundskola, förskoleklass samt grundsärskola. Vad gäller frågan om resurstilldelning omfattar uppdraget också sameskola och specialskola. Enligt direktivet ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag på skatteområdet. Utredningen har uppfattat skrivningen som att utredningen kan lämna förslag som innebär förändringar i nuvarande skattelagstiftning men att det ej är utredningen utan någon annan instans som ska arbeta fram de skattetekniska detaljerna om sådana förändringar föreslås.

Utredningen har av flera skäl valt att titta på frågorna om skolsegregation och likvärdighet framför allt ur ett systemperspektiv. För utredningen är det en självklarhet att skolväsendets viktigaste verksamhet är den som varje dag pågår i varje klassrum, dvs. undervisningen och mötet mellan elev och lärare, men detta lämnas till stora delar utanför utredningens analys och förslag. I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* finns förslag rörande den kompetensutveckling som krävs för att lärare och rektorer i högre utsträckning ska kunna realisera såväl skolans likvärdighets- som kompensatoriska uppdrag.³ Utredningens förhoppning är att de justeringar av styrsystemen som utredningen föreslår kan leda till att samhälls-

² SOU 2017:35.

³ SOU 2018:17.

diskussionen om skolan kan lämna de senaste årens många diskussioner om styrningsfrågorna för att i stället kunna koncentreras kring det som är riktigt viktigt – undervisningens kvalitet och elevers och lärares arbetssituation.

Utredningen lämnar dock det övergripande systemperspektivet när det gäller särskilt utsatta skolor för vilka utredningen resonerar om vad stat, huvudman, omgivande samhälle och skolprofessioner gemensamt kan göra för att hantera och komma till rätta med utsattheten. Att hantera de särskilt utsatta skolorna är av stor vikt för den svenska skolans likvärdighet och för att ge alla elever samma möjligheter att nå de kunskaper som behövs för att klara vuxenlivet och rollen som samhällsmedborgare.

2.3 Perspektiv och centrala utgångspunkter för arbetet

The foundation of every state is the education of its youth.⁴

Det är svårt att tala om skolan på ett allmängiltigt sätt därför att den har så många ansikten och alla har personliga erfarenheter av den. Vi går alla i skolan och sedan lever skolan med oss under livet. Det finns tusen och ett sätt att beskriva skolan och det är kanske just därför som den är så svår att få grepp om. Det är svårt att tala på ett meningsfullt sätt om *skolan* eftersom olika skolformer, skilda stadier och de många enstaka skolorna skiljer sig åt. På grund av dessa skillnader, som varken är förvånande eller illegitima blir därför diskussioner om ”skolan” ofta och lätt onyanserade. En beskrivning av hur det är i ”skolan” kan vara träffande för årskurs 8 i en skola men totalt irrelevant för en annan årskurs eller skolenhet.

Att vi alla har minnen och erfarenheter av vår egen skolgång lägger ett ytterligare komplicerande raster över sättet att förstå och tala om ”skolan”. Men några saker är oavvisliga. Till exempel att skolan är den mest omfattande intervention som vi tillsammans gör för varje barns framtid. Och att skolan som samhällsidé måste betraktas som framgångsrik eftersom en väl genomförd skolgång förefaller vara en av de faktorer som lägger grund för ett gott liv för enskilda och kan bidra till utveckling i samhället på flera olika sätt.

⁴ Citatet tillskrivs inte sällan Diogenes Laertios (200-talet) men ofta också Diogenes av Sinope (412–323 fvt.).

Ungefär en miljon personer är elever i den svenska grundskolan. Av alla personer boendes i Sverige går var tionde till skolan varje morgon som elev och de möts av hundratusentals lärare, rektorer, skolsköterskor, kuratorer, bibliotekarier, assistenter med flera som utgör den samlade personalen. Skolverksamhetens monumentala omfattning medför oundvikligen variation i sig och inte minst i ett individperspektiv. Variation i skolutbildningen som process kan vara avsiktlig eller oavsiktlig. Denna aspekt, variation, är central för denna utredning: det som kommer till skolan varierar men vad som ska uppnås i skolan är ett och detsamma. Därför behöver också skolans arbete präglas av variation.

Just för att elever är olika behöver de mötas på skilda sätt för att resultat ska bli lika, i vart fall om syftet är att utveckla deras fulla potential och inte en fylla en standardiserad form. Skolans förmåga att möta varje enskild elev utifrån dess unika förutsättningar är en nödvändighet. Samtidigt måste bemötandet syfta till att vidga förutsättningarna för varje elev och därmed göra eleven mindre beroende av ett sådant bemötande. På samma sätt som varje elev i skolan är en individ och en personlighet så är dess lärare det och deras förmågor att använda hela sitt register i mötet med eleverna är skolans stora resurs, den kraft som ska lägga grund för att det barn som kliver in i skolan ska kunna kliva ut väl förberedd för ”ett liv i ansvarig frihet”.

Ett skolsystem som klarar dessa uppgifter resulterar i trygga individer, med god självkänsla i kombination med både varierade och starkt utvecklade personligheter liksom förmågor till mellanmänniskt utbyte, samlevnad och ansvarstagande – men också individer med kunskaper och kompetenser som gör dem kapabla för framgångsrika yrkesliv och liv som aktiva samhällsmedborgare. Att så mycket i skolan är individberoende ställer mycket stora krav på tydlighet i uppdraget, på kompetens i genomförandet och transparens och precision i uppföljningen.

Kravet på skolan att vara likvärdig uppkommer i mötet mellan den stora variationen inom skolan i en rad avseenden och det faktum att de grundläggande ambitionerna för varje elev är lika – liksom det löfte som samhället ställt ut till alla elever om en och samma utbildning av hög kvalitet. Arbetet med föreliggande utredning har vägletts av ett antal principer och perspektiv av betydelse för skolan och frågan om dess likvärdighet och dessa presenteras nedan. Avsnittet kan som sådan också läsas som en introduktion till utredningens grundfrågor.

2.3.1 Eleven – skolans naturliga utgångspunkt

Barnets bästa ska enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet.⁵ Således är denna princip helt central för föreliggande utredning. Principen om barnets bästa har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Med barn avses i denna barnkonvention varje människa under 18 år. För att kunna bedöma barnets bästa behöver ett barn-perspektiv anläggas. I detta ligger att en bedömning ska göras av vilka konsekvenser ett visst beslut eller åtgärd får för ett barn eller för en grupp av barn och utifrån denna avgöra vad som är bäst för barnet eller barnen. Att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för utveckling.⁶ Konventionens artikel 29 om att barnets utbildning ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter, betonar bl.a. att skolan ska förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar.

2.3.2 ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter”

Den första paragrafen i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna är av central betydelse för relationen mellan det offentliga och enskilda människor.⁷ Att alla individer har lika värde och därmed har lika rättigheter är en av det moderna samhällets grunder, lika principiellt viktigt som svårt att realisera. Människors ställning i samhället och hennes rättigheter har allt sedan antiken varit en central fråga att diskutera och reglera. Skiftande synpunkter har dominerat i olika tider och samhällen. I och med upplysningen utvecklades innebörden av människors lika värde och allt sedan den franska revolutionen lyfte fram jämlikheten människor emellan har det synsättet blivit allt mer dominerande. Hållningen kom till uttryck som

⁵ 1 kap. 10 § skollagen.

⁶ Prop. 2009/10:165, s. 230.

⁷ FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

en globalt giltig rättsprincip i och med etableringen av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Människors rättsligt jämlika ställning i Sverige har långa rötter i historien men jämlikhet är i mångt också mycket ett strävansmål som kom att sättas i fokus under 1900-talet och mer precist blev välfärdsstaten medlet för att principen skulle realiserars. I högt tempo kom välfärdsstaten att etableras åren efter andra världskriget. I centrum för arbetet stod tanken om alla människors lika värde och därmed rätt till ett gott liv.⁸ Välfärdsstaten är i grund och botten en mekanism för att utjämna livets olika lotter, för att ge varje individ något av en ny start och annullera historiska privilegier till förmån för att varje individ ska få goda möjligheter att själv inte bara lägga grund för sin egen framtid utan även leva densamma.⁹ Alla människors lika värde är en given grundpelare i en demokrati och i en välfärdsstat som den svenska och det är en ledande princip för hur det allmänna är skyldigt att förhålla sig till varje individ.

2.3.3 Principen om alla människors lika värde ställer krav på en likvärdig skola

Principen om människors lika värde är en grundläggande princip för hur vad som i en vid mening kan betecknas som samhällsservice, ska fördelas och för enskilda personers rättigheter till sådant stöd från

⁸ I ett historiskt perspektiv är det förbluffande hur fort utvecklingen av denna statsform gick: "Det tog cirka femton år för Sverige att bli en modern välfärdsstat", (Hirdman m.fl. (2012) s. 604).

⁹ Här måste man hålla i minne att det sannolikt varken är möjligt eller ens önskvärt att helt undvika samband mellan elevers familjeförhållanden och elevernas skolresultat. Jfr Eriksson, (2019), s. 38 f. Begreppet välfärdsstat kan ges skilda betydelser och för sammanhanget räcker det att referera till den svenska historiska kontexten. Internationellt kom den nordiska utvecklingen av välfärdssamhällen att bli mycket uppmärksammade, inte minst p.g.a. av dess framåtsyftande och samhällsbyggande karaktär. Den brittiske historikern Asa Briggs beskrev välfärdsstaten på 1960-talet på följande sätt: "A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespectively of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies' (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring citizens without distinction of status or classes are offered the best standard available in relation to a certain agreed range of social services", (min kursivering, citerat från Pierson & Castles (2006), s. 16). Jfr Torsten Husén kommentar: "Reforms affecting the structure of basic schooling and access to further education at secondary and tertiary level have to be conceived within the larger framework of a Welfare state", (Husén (1986) s. 153). För en belysande översikt och typologi över olika formerna av välfärdsstater se Esping-Andersen (1990).

det allmänna. Fördelning av generell samhällsservice är en del av den offentliga maktutövningen. Av regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde.¹⁰ Men utförandet av denna service går utöver att behandla alla individer lika genom att regeringsformen också stadgar att det allmänna ska bidra till att motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person samt även bidra till att demokratins idéer blir vägledande.

Principen om alla människors lika värde och därmed lika rättigheter är på ett särskilt sätt av vikt när det offentliga utövar tvång i en eller annan form. Även om skolan per definition måste uppfattas som en positiv sak så är den likväl baserad på skolplikt.¹¹ Den skolplikt som råder i Sverige är omfattande i så måtto att den innebär att det allmänna tar sig makt att bestämma över enskildas liv under ett ganska stort antal år. Denna tjänst som det allmänna tillhandahåller måste därmed fördelas i enlighet med principen om alla människors lika värde. Alla elever måste således tillförsäkras en skolgång som innebär att de alla får en utbildning av lika god kvalitet och som är utformad på ett sådant sätt att alla elever får lika goda möjligheter till utveckling. Det är detta som ligger i begreppet likvärdig utbildning. Nedan berörs likvärdighetsbegreppet kort, i avsnitt 4.1 behandlas begreppet mer utförligt.

Den svenska samhällsmodellen innebär att medborgarna via staten, regioner och kommuner garanterar enskilda service och stöd inom en rad olika områden. I vissa fall fördelas ett stöd utifrån vissa kriterier, t.ex. bostadsbidrag, och i andra fall är stödet eller servicen generellt tillförsäkrat, t.ex. utbildning. Inom flera områden kan det av lätt insedda skäl uppkomma situationer där olika behov står emot varandra och för att finna lösningar på dessa situationer har man t.ex. inom vården etablerat en prioriteringsgrund till vägledning utifrån hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om en vård på lika villkor men också att den som har störst behov av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.¹² Vårdens prioriteringsgrund utgår från tre

¹⁰ 1 kap. 2 § regeringsformen.

¹¹ 7 kap. skollagen.

¹² 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.

principer: människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen och kostnadseffektivitetsprincipen, men beskriver också hur dessa tre rangordnas. Som exempel ska svåra sjukdomar gå före lindrigare även om de svåraste tillstånden kostar väsentligt mycket mer.¹³

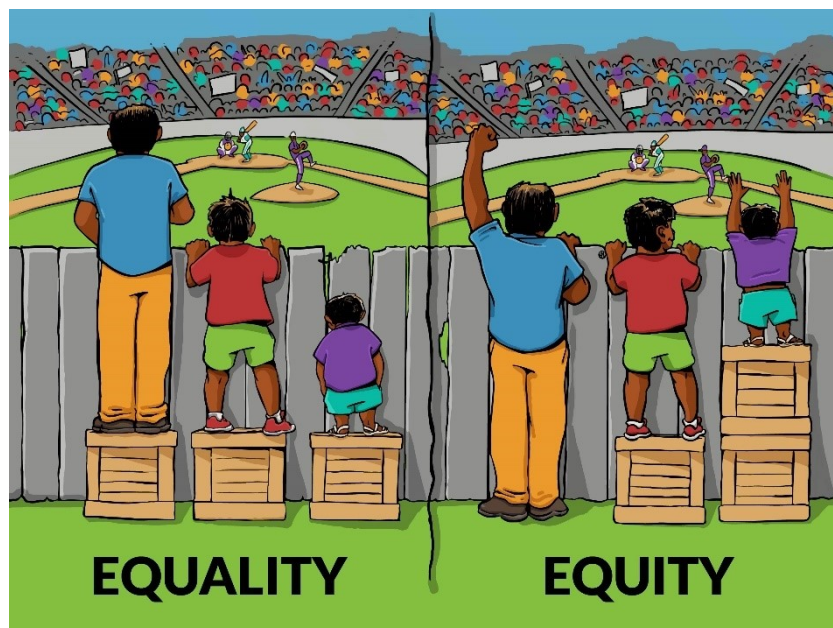
Vad gäller den obligatoriska skolan har ingen sådan prioriteringsgrund etablerats och skälet får antas vara att grundläggande skolutbildning är något som inte ska vara föremål för prioriteringar mellan elever utan att alla ska tillförsäkras en adekvat utbildning.

2.3.4 Likvärdighet är i sig en hög målsättning och ställer stora krav

I vår tid har begreppet likvärdighet vad gäller skolan i huvudsak kommit att betyda tre saker. För det första att varje elev ska ha lika tillgång till utbildning oavsett en rad faktorer. Grundtanken är att barnet inte avgör var och när och i vilken kontext det föds och eftersom denna samhällsservice är obligatorisk måste den fördelas lika. Det är alltså oacceptabelt att tänka sig att vissa elever systematiskt får en bättre eller sämre utbildning än någon annan. För det andra måste den utbildning som den enskilde får tillgång till ha samma höga kvalitet som andra elever får. För det tredje så innebär likvärdighet också lika möjligheter att lyckas med studierna. Det sistnämnda kräver därmed att utbildningen anpassas efter individens behov så att utbildningen också kan vara kompensatorisk. Skolans kompensatoriska uppdrag innefattar om man så vill därmed krav ett stort mått av rättvisa villkor för alla och envar.

Ambitionsnivån på skolans likvärdighetsuppdrag blir tydligare utifrån terminologin på engelska, *equality* och *equity*. *Equality* handlar till övervägande del om aspekten ”göra lika” och att ha ”lika tillgång” medan *equity* ställer krav på att utbildningen också kan behöva vara utformad på olika sätt för att medge lika chanser att lyckas. Begreppet tillför ett annat mått av *fairness* om man så vill vilket illustreras väl av bilden nedan:

¹³ Prop. 1996/97:60. Se även Svenska Läkaresällskapets beskrivning av prioriteringsplattformen.

Figur 2.1 Begreppen equality och equity¹⁴

Anm: Interaction Institute for Social Change | Artist: Angus Maguire.

Att i realiteten etablera en likvärdig skola ställer mycket stora krav på samhället på flera sätt. För det första krävs väsentliga resurser då det kan antas att det är mer kostnadskrävande att utveckla mer individuella lösningar och arbetssätt än mer standardiserade. För det andra krävs en omfattande informationsinhämtning. Det är betydligt svårare att utifrån ett utvecklat likvärdighetsperspektiv genomföra funktionell och systematisk uppföljning av elevers lärande-

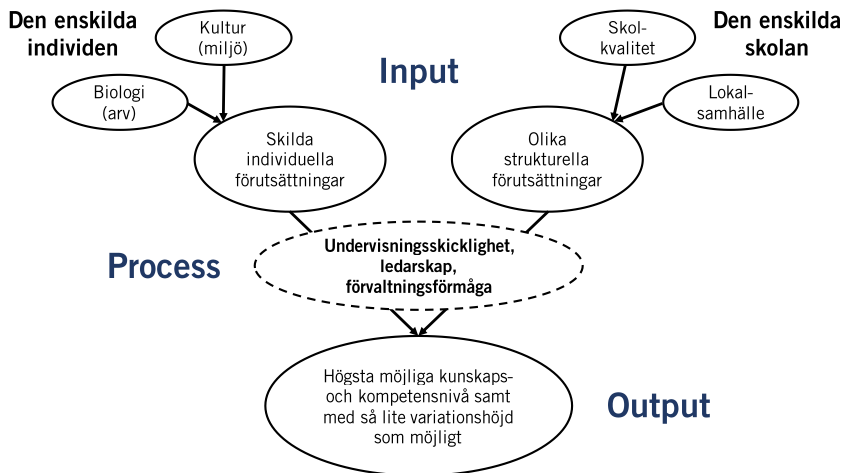
¹⁴ Fairness framstår som en principiellt central aspekt av ett likvärdighetsbegrepp som omfattar också en kompensatorisk hållning. Jfr hur centralt perspektivet är för John Rawls. Hans analys i volymen *A Theory of Justice* omhuldar tanken på "justice as fairness", och det med utgångspunkt de "the two principles of justice" som han formulerar på följande sätt: "First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all", (Rawls (1973), s. 60 och s. 108 ff.). Kritik mot att särskilja equality in education och equity in education på det sätt som gjordes ovan förekommer. Se t.ex. Joseph Levitan som argumenterar för begreppet "just education" som alternativ. Levitans poäng kan förenklat sägas bestå i att såväl equality som equity (in education) i för låg grad tar hänsyn till individuella skillnader i preferenser och inte heller adresserar "historical injustices ... such as a historical lack of access to quality education faced by poor and marginalized students". Ulf P Lundgren har påpekat att ett förenklat och endimensionellt sätt att se på begreppen likvärdighet och jämlikhet ofta återkommer i debatten som "en osalig ande", (Lundgren (2017) s. 101).

utveckling och hur den står i relation till genomförda insatser till stöd för eleven jämfört med att kontrollera regelefterlevnad. I synnerhet då det måste ske på ett sådant sätt att det också går att åtgärda tillkortakommanden och underskott i kunskapsstillägnelse inom ramen för elevens skolgång.

För det tredje krävs en sofistikerad och stark styrningsförmåga i systemet. På varje nivå ska beslut fattas om att agera på skilda sätt i stället för ett enhetligt och det på en föränderlig grund av information om skolutfall på olika nivåer. Kraven på styrning bottenar i hög grad i att ambitionerna om en kompensatorisk skola också kräver en hög grad av flexibilitet och därmed ställer en likvärdig skola krav på ett mycket avancerat ledarskap. För det fjärde krävs en mycket hög kompetensnivå hos särskilt rektorer och lärare för att de i varje beslut och varje yrkesmässig handling ska kunna realisera skolan som en likvärdig samhällsservice inklusive att agera kompensatoriskt.

Diskussionen om skolans likvärdighet börjar inte sällan i analyser av utfallet (output), t.ex. så i termer av meritvärden eller andel som blir behöriga till gymnasieskolan. Ett konstaterande av bristande likvärdighet i utfallet leder (precis som i fallet med föreliggande utredning) till åtgärder vad gäller förutsättningarna (input).

Figur 2.2 Likvärdighet: tre dimensioner



Den åtgärdslogiken är nödvändig men som lösningsmodell är den inte tillräcklig eftersom den inte tar hänsyn till den tredje dimensionen, processkvaliteterna inom systemet. Förenklat sett kan man tala om att när väl ”systemet” gjort sitt och skapat likvärdiga förutsättningar i termer av tillgång till utbildning, resurstillgång etc. så är det enskilda personers kompetens som ska realisera såväl kvalitetsambitioner som krav på likvärdighet. Det förefaller vara enklare att åtgärda t.ex. resursdistributionen kompensatoriskt än att allokera kompetens enligt samma princip. Det framstår också som ett dilemma att så mycket av förvaltningsledning, skolledning och undervisning innehåller sådana resursmässiga begränsningar att prioritering mellan vad som kan anses utgöra basverksamhet ofta är nödvändigt. Den vällovliga målsättningen om att säkerställa alla elevers maximala utveckling illustrerar tydligt, i kombination med det kompensatoriska uppdraget, att skolan av politiska beslut försätts i närmast omöjliga situationer då de har att svara mot målsättningar som av och till är motstridiga. Motstridiga målsättningar riskerar att försätta organisationen i en omöjlig situation och kan innebära stora verksamhetsmässiga problem. Stora prioriteringsbehov ger sannolikt också starka upplevelser av att ha motstridiga målsättningar. Eftersom dilemman av denna typ är oundvikliga är det angeläget att dessa möts med såväl resurser som hög kompetens och ett tydligt professionellt frirum att hantera dessa, varför det är centralt att lärares och rektorers autonomi värnas.

Vissa samhällsuppgifter är av sådan komplexitet att utförandet av dessa inte kan standardiseras och genomföras enligt en på förhand fastställd manual om god kvalitet ska uppnås. För att hantera sådana svåra och ansvarsfulla uppgifter och uppdrag har samhället utvecklat professioner. Med ett personligt ansvar och med utgångspunkt i professionens uppdrag, kunskapsbas och etik förväntas dessa kompetenta personer att på bästa sätt och efter bästa omdöme utföra uppgifterna. De professionellas möjlighet att axla detta uppdrag är i hög grad beroende av vilket utrymme de har för sitt professionella agerande.¹⁵ Utredningens förslag behöver därför stödja den autonomi som de professionella behöver för att enskilt och tillsammans

¹⁵ Tillitsdelegationen har i SOU 2017:56 pekat på att minskat professionellt utrymme genom ökad detaljstyrning riskerar att erodera yrkesutövarens inre motivation, en riskanalys som det förefaller särskilt väsentligt att beakta vad gäller lärare och rektorer (s. 131 f).

framgångsrikt utöva yrket och svara mot skolans huvudsakliga uppdrag, nämligen att eleverna får utveckla kunskaper och värden.

2.3.5 Samhällets ambitioner med skolan är omfattande

När vi talar om skolan och dess likvärdighet är det väsentligt att notera att det förekommer olika sätt att förstå vad skola, skolning och utbildning kan stå för.

Samhällets ambitioner med skolan är huvudsakligen att unga ska ges sådana utvecklingsmöjligheter och en så god grund att stå på att de kan leva goda liv och att samhällsutvecklingen därmed kan berikas. Dessa ambitioner är viktiga och ingen får förfelas.

Individens lärande har sannolikt alltid varit av största betydelse i mänsklighetens historia. Formerna och villkoren har varierat men av central betydelse är och har alltid varit lärandets kvalitet i termer av förmåga att överföra förhållningssätt och färdigheter och vad vi i dag talar om som kunskaper och kompetenser. Historiskt kan man tala om en allt tydligare institutionalisering av en lika uråldrig som mänsklig process, kombinerande strävan efter överlevnad och utveckling med nyfikenhet och kreativitet. Resan från den form av lärande som uppstod i och med det mänskliga talet till den skriftbaserade kultur av lärande som utvecklats i det moderna samhället är fenomenal på många sätt.¹⁶

Formerna och villkoren är dramatiskt förändrade och med det moderna samhällets framväxt kom också lärandets organisering i form av undervisning inom ramen för skolutbildningen. Därmed uppstod också distinktioner mellan formellt och informellt lärande, dvs. sådant lärande som är en produkt av en organiserad och planlagd aktivitet till skillnad från sådant lärande som sker avsiktligt eller oavsiktligt i vardagen. Med de framväxande formerna för formellt organiserat lärande och därmed utveckling uppstod också andra begränsningsfaktorer, primärt vad gäller tillgången till utbildning och tillgång till utbildning av hög kvalitet. Och i den processen och i relation till hur ett demokratiskt samhälle tar ansvar för individens livsvillkor gryr en ny central utbildningsdimension, frågan om likvärdig utbildning.

¹⁶ Se t.ex. Liedman (2001); Gärdenfors (2005); Sundin (2006).

I äldre samhällen förekom den form av framtidskvalifikation som överföring av kunskaper och kompetenser på väsentligen andra sätt än i dag. Barn lärde av föräldrar och personer i dess nära omgivning, spontant men säkerligen också i enlighet med erfarenhet och traditioner och sannolikt kunde dessa processer både vara effektiva och ineffektiva, tillräckliga och otillräckliga, allt efter villkor och sammanhang. På ett vis är utmaningen densamma i dag men samtidigt är den väldigt annorlunda. Då som nu fanns förstås ett beroende av kvaliteten på processen men förutsättningarna är den stora förändringen, tanken på en organiserad utbildning för alla, och som dessutom är obligatorisk. När samhället tar sig rätten att disponera ett antal av varje människas levnadsår kommer frågan om kvalitet i ny dager – och i ett samhälle som organiseras utifrån en princip om alla människors lika värde kommer frågan om likvärdighet in i sammanhanget.

Fokus på skol kvalitet och måluppfyllelse nödvändiga för likvärdighet

Alla ansatser för att reformera skolan måste ta sin utgångspunkt i skol kvalitet och måluppfyllelse och det primärt utifrån ett elevperspektiv. Kvaliteten är med andra ord det centrala och dess innebörd måste förstås i förhållande till de uppsatta målsättningarna. Frågan om skolans kvalitet är alltså inte skild från hur skolan svarar mot kravet på att behandla alla elevers lärande och utveckling på ett likvärdigt sätt.

För den svenska skolan har högt ställda mål varit etablerade sedan decennier och med den nuvarande skollagen skärptes de ytterligare. Förr skulle utbildningen ”ge eleverna kunskaper och färdigheter” samt främja elevers ”harmoniska utveckling” under det att hänsyn också skulle tas till ”elever i behov av särskilt stöd”.¹⁷ Den nuvarande skollagen har tillfört åtminstone två nya kravdimensioner, dels att främja ”en livslång lust att lära” dels att eleven ska ges ett sådant stöd att de ”utvecklas så långt som möjligt”.¹⁸ Det går också att skönja en viss förstärkning av skolans kompensatoriska uppdrag i det att ansvaret att ta hänsyn till varje elevs behov klargörs tydligare i en strävan att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöras sig utbildningen.¹⁹ I perspektiv av utredningens uppdrag

¹⁷ 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100).

¹⁸ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁹ 1 kap. 4 § skollagen.

kan man därmed konstatera att det kompensatoriska uppdraget fått en starkare skrivning, att dimensionen ”livslång lust att lära” tillkommit samt att skolan i ett likvärdighetshänseende principiellt också ska innebära ett adekvat stöd för varje elev så att de utvecklas maximalt.

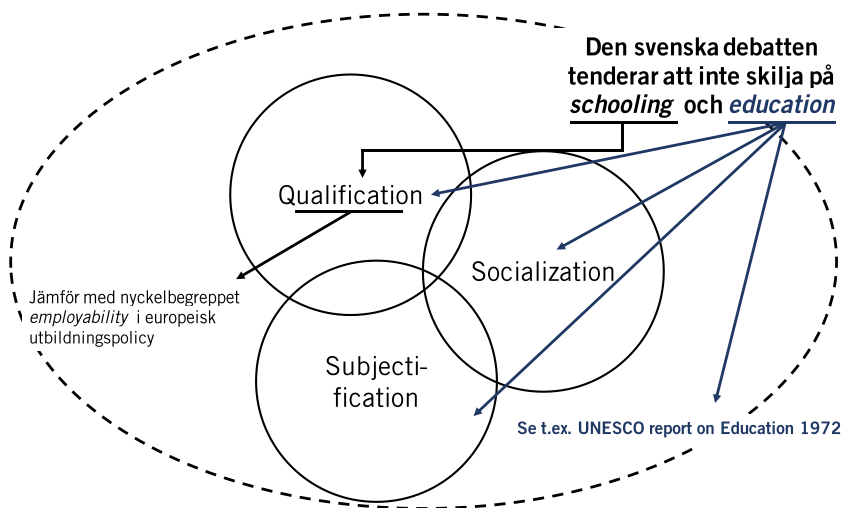
Skolan fyller flera funktioner för individ och samhälle

Förenklat kan man tala om att skola och utbildning har tre funktioner.

1. Den första kan benämnas som kvalificerande i så måtto att en genomgången skolgång ska innebära att eleven tillägnar sig sådana kunskaper och kompetenser att hen är förberedd för vidare studier och för arbetslivet. Utbildningen ska också förbereda för ett aktivt liv i samhället i övrigt och som medborgare.
2. Den andra funktionen kan benämnas som socialiserande. Skolgången ska utveckla individens förmåga att interagera med andra på ett både respektfullt, inkännande och, för både sig själv och andra, utvecklande sätt.
3. Den tredje funktionen handlar om att bidra till personlighetens utveckling, till individblivande. Skolgången ska exponera och göra eleven bekant med olika kulturyttringar och kunskapsformer och därtill medföra att elevens upplevelsehorisont och erfarenhetsbas utvecklas så att denne får möjlighet att finna sin egen unika personlighet, god självkänsla och tilltro till sin förmåga till utveckling.²⁰

²⁰ Biesta & Stengel (2016) s. 31 ff. Se även Biesta (2010).

Figur 2.3 Skolans och utbildningens tre funktioner



Anm: Efter Biesta 2010.²¹

Förenklat kan man tala om en bredare och smalare förståelse av vad skola och utbildning ska innebära. Det smalare synsättet kommer ofta fram i samband med att nationella resultat i internationella utbildningsjämförelser som PISA presenteras. I samband med dessa presentationer uppstår inte sällan ett debattfokus på vad elever t.ex. kan vad gäller grundläggande förmågor som läsa, skriva och räkna och vad brister inom dessa områden kan tänkas betyda för individer

²¹ Analyser av och beskrivningar över utbildningsväsendets funktioner har formats på olika sätt och de har varierat över tid och därmed blivit begreppslagda på skilda sätt: "Education is the process of learning and expanding culture, and, as it contributes to the improvement of the human condition through better knowledge, health, living conditions, social equity, and productivity, is a central tool for social progress. Education is expected to foster social progress through four different but interrelated purposes: humanistic through the development of individual and collective virtues to their full extent; civic, by the enhancement of public life and active participation in a democratic society; economic, by providing individuals with intellectual and practical skills that make them productive and enhance their and society's living conditions, and through fostering social equity and justice", (Speil & Schwartzman (2018), s. 754). Jfr Gutman (2003). Det är också värt att ha i minne att dessa analyser gränsar till en vetenskapsteoretisk diskussion om olika kunskapsformer. De kunskapsformer som Aristoteles beskriver indikerar detta. Enligt Aristoteles äger människan kunskap i form av *episteme* vilket handlar om säker och fast kunskap med vilken vi kan beskriva och förstå världen. Vidare kan människan äga *techne*, en sorts praktisk kunskap eller konst som relaterar till att skapa och tillverka samt *phronesis*, en form av visdom som kan ligga till grund för att skapa goda samhällen och för individen ett gott liv. Gustavsson (2010).

och samhällsutveckling. Vid andra tillfällen, som när t.ex. droger, brottslighet och mobbing diskuteras, appliceras ofta ett bredare synsätt som också beaktar skolans roll vad gäller värdegrundsarbete och fostran. Den snävare förståelsen relateras till kvalifikationsfunktionen och den bredare till tar därtill också in socialisationen och individblivandet.

Engelskan skiljer mellan *education* och *schooling* på ett illustrativt sätt. *Schooling* handlar om kvalifikation och *education* om alla tre funktionerna.²² Skillnaden i perspektiv blir tydlig när man tittar på olika policy. När UNESCO år 1972 presenterade sin första rapport om "the world of education today and tomorrow" fick den huvudtiteln *Learning to be*.²³ I den traditionen betraktas utbildning som något som berör hela människan och som till sin funktion ska binda människor och samhällen samman, en tradition som även de följande UNESCO-rapporterna hedrar. Med Lissabonagendan kom europeiska utvecklingsambitioner att fokusera på att Europa skulle bli den mest konkurrenskraftiga kunskapsekonomin och med dessa ambitioner kom begreppet anställningsbarhet (*employability*) in i utbildningssammanhang och med det kom fokus på utbildningens betydelse för kvalifikation för yrkeslivet att bli centralt.²⁴

Skolan är en del av den svenska demokratins institutioner. Skolan ska vara demokratisk, stödja demokratin som samhällsform och ska på demokratisk grund bidra till att alla barn och unga får lika möjligheter att skapa sig goda liv och bidra till det gemensammas bästa. Av den grundläggande principen om människors lika värde följer att alla människor har lika rättigheter till god utbildning. Det är alltså det allmännas ansvar att tillse att alla elever får en likvärdig utbildning och att alla elever erhåller likvärdiga möjligheter att lyckas med sin

²² Den breda innebörden av "education" illustreras på ett intressant sätt i Tara Westovers skildring "Educated: A Memoir" som gavs ut på svenska 2019 under titeln *Allt jag fått lära mig*.

²³ Faure (1972); Delors (1996); UNESCO (2015). Även inom denna rörelse har utbildningssynen över tid kommit att utmanas av en snävare syn genom att human kapital-teorin, se Elfert (2016).

²⁴ I Europeiska kommissionens Vitbok om utbildning från 1995 ((Com (95) 590 final), lyfts skolutbildning som en fråga om att motverka arbetslöshet, men också att en större vikt bör läggas vid att föra skolan närmare företagen i kombination med ett större fokus på den kvalificerande funktionen. Se även Lappalainen m.fl. (2019) som menar att även nordiska skolsystem som det svenska och det finska "... seem to have undergone a shift from imagining education for equality towards imagining education for employability. This implies an imagination in which all students are first to be made employable or entrepreneurs, with understanding their citizenship and questions of equality for the most part relegated to the background", (Lappalainen m.fl. 2019 s. 348.). Se även Nordin (2012).

utbildning genom att skolan särskilt beaktar ansvaret att stödja de elever som har de största utmaningarna vad gäller att klara utbildningen.

Skolans olika funktioner utgör inte bara skilda aspekter av skolverksamheten utan de utgör snarare en sorts sammansatt helhet där de olika delarna är beroende av varandra. Precis som en komposit har olika egenskaper beroende på de olika delmängdernas proportioner så fyller skolan olika funktioner för individ och samhälle när dessa funktioners inbördes förhållanden förändras, oavsett om det sker genom avsiktliga reformer eller uppkommer som effekt av den övriga samhällsförändringen.²⁵ När skolans likvärdighet ska analyseras är det därför nödvändigt att flera dimensioner av skolan granskas, det räcker inte att se enbart till kunskapsresultaten i form av betyg eller behörighet.

2.3.6 Skolan är central mötesplats och del av ambitionen att motverka segregation

Skolan har att som system och inom sina ramar stödja etablerade ambitioner för det svenska samhället som t.ex. att befästa och utveckla demokratin och uppnåendet av de globala målen. För åren 2018 till 2028 är arbetet med att minska segregationen nationellt prioriterat med den övergripande målsättningen: Minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.²⁶ Strategin ompänner olika samhällssektorer och för utbildningsområdet har delmålet ”Skolsegregationen och sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska” fastställts. Målsättningen är angelägen då utvecklingen under en längre tid gått åt motsatt håll.

Skolsegregationen innebär att alla elever inte får tillgång till skolor av lika hög kvalitet men en tilltagande skolsegregation innebär också att elever med olika bakgrund i allt lägre grad möts inom ramen för

²⁵ Se Biesta (2010), s. 19 ff angående kompositmetaforen. Jfr: ”Granted that the shaping of one’s person is always the making of person-in-society, it follows that different conceptions or constructions of personhood would be correlated with differing conceptions of education and its cultural import. From this, it follows as well that revising educational aims and practices can be seen as a principal means of changing the existing complexion of culture and society, whether in response to ‘external’ exigencies or ‘internal’ impulses”. Ames & Hershock (2008), s. 4.

²⁶ Kulturdepartementet (2018).

sin skolgång.²⁷ Att utvecklingen över tid gått åt fel håll kan antas ha haft en negativ inverkan på skolans möjlighet att axla sitt demokrati- och fostransuppdrag.²⁸

Skolan är en del av den samhälleliga infrastrukturen och som sådan antas den inverka direkt på eleverns utveckling och därmed indirekt på samhällsutvecklingen. Skolan ska rusta elever inför deras framtid och en lyckosamt genomgången skolutbildning av hög kvalitet ger eleverna möjlighet att i hög grad skapa sina egna framtider. Det är individperspektivet om man så vill men elevernas framtider är i sig också tungt villkorade av strukturförhållanden. Dessa förhållanden ligger utanför skolans direkta påverkan och därför kan inte heller skolan tillskrivas ett allt för omfattande uppdrag vad gäller samhällsutvecklingen, då dess direkta aktivitet är inriktad mot individers utveckling. I ett allt mer ojämlikt samhälle blir en jämlik skola allt viktigare också eftersom kvaliteten på skolutbildningen står i direkt relation till hur väl individen blir rustad för det samhället.²⁹ Förmågan att rusta eleverna för att ansvara för sin egen framtid speglas i begreppet social rörlighet.

Att tala om skolutbildningens och skolans roll för social rörlighet är viktigt, det får ses som en väsentlig del av den samlade målsättningen för skolan. Fenomenet social rörlighet benämns ibland i termer av klassresa. Exempelen på detta är många och har vanligen en direkt meritokratisk karaktär. I det perspektivet blir skolans likvärdighet och kompensatoriska kapacitet oerhört avgörande. Att betydelsen av elevernas familjebakgrund, framför allt föräldrars utbildningsnivå, inte minskar utan fortsatt är den starkaste indikatorn på framtida studieframgång relaterar till skolans förmåga att lägga grund för social rörlighet.³⁰ Att den sociala rörligheten minskar får i sig anses negativt och då detta åtminstone delvis förefaller relatera till utbildningssystemet är det besvärande.³¹ Att rusta individer på ett sätt som

²⁷ Långtidsutredningen framhåller dock i detta avseende att de senare årens många nya läroplaner har medfört en praxis av att fler skolor tar emot sådana elever, (SOU 2019:40, s. 28).

²⁸ Vilket även lyfts i SOU 2019:40, s. 14.

²⁹ OECD kommenterade den snabba utvecklingen av ojämlikheten i Sverige för snart tio år sedan på följande sätt: "Sweden still belongs to the group of nine most equal OECD countries, despite a rapid surge of income inequality since the early 1990s. The growth in inequality between 1985 and the late 2000s was the largest among all OECD countries, increasing by one third", (OECD (2011). Se även Molander 2014 s. 53).

³⁰ Gustafsson & Yang Hansen (2018). OECD (2018a) pekar på att t.ex. Sverige är ett av de länder som ökat elevsorteringen (segregationen) genom införandet av skolval, (s. 48).

³¹ Branden (2019). I ett internationellt perspektiv konstaterar Klasen m.fl. (2018) att högre grad av ojämlikhet samvarierar med lägre grad av social mobilitet i ett perspektiv över generationer, (kapitel 3).

gör det möjligt för dem att själva hantera den strukturella ojämlikheten är angelägen och därmed är frågan om en likvärdig skolutbildningen av största vikt.

2.3.7 Skolan är en resurs för samhället och den kräver väsentliga samhällsliga resurser

Ambitionen att ge alla barn en utbildning som i tid sträcker sig över mer än ett decennium ställer mycket stora krav på resurser, och på olika typer av resurser. En del krav på resurser är uppenbara och synliga som exempelvis finansiella resurser för att bygga, underhålla och driva skollokaler och till att betala löner. Andra krav på resurser är av annat slag. Det mest centrala gäller engagemang, kompetens och skicklighet och det är inget som enkelt kan införskaffas utan är något som kräver ett långsiktig och seriöst arbete som kanske bäst liknas vid vården av en trädgård. Det är paradoxalt att nyckelaspekter av skolans resurser i så hög grad saknar en till dess karaktär anpassad främjandeplan.

Skolan är för sitt arbete beroende av omgivningens förhållande till skolan. Legitimitet, tilltro och faktisk förväntan är också väsentliga resurslag för skolan. Föräldrars tilltro till skolan, dess ledning och dess lärare, till undervisningen och till utbildningen i stort är av avgörande betydelse för skolans möjligheter att lyckas. Elevers egen förväntan på vad skolutbildningen kan tillföra dem och deras livsvillkor spelar stor roll för deras sätt att tillgodogöra sig studierna. Analogt är lärarnas förväntningar på eleverna betydelsefulla. Skolan är med andra ord beroende av resurser av olika slag, att dessa tillförs skolan i rikt mått och att de vårdas och utvecklas långsiktigt.

Samtidigt, eftersom skolutbildningen är en så omfattande och resurskrävande intervention, är det också rimligt att samhället förväntar sig att skolan som sådan starkt bidrar till samhället. Som konstaterats ovan är de samhällsliga kraven på skolan höga och samhället måste därför vara lika noga med att följa och kräva resultat som med tillförseln av resurser i vid mening. Endast med en adekvat resursättning och endast med en stor precision i resursallokeringen kan skolan förväntas fullgöra sina uppdrag på bästa sätt. En adekvat budget är en fundamental förutsättning men den tillgången måste omvandlas till hög skicklighet i den sfär av yrkesutövning som genererar kvalitet i skolans nyckelaktivitet, den dagliga undervisningen.

2.3.8 Skolans design och funktion måste vara i linje med samhällets övergripande och explicita strävan

En obligatorisk skolutbildning är med nödvändighet en politisk sak. Utbildningen som sådan har etablerats av samhället och utifrån en politisk analys av betydelsen av en sådan insats. Ovan har vi berört såväl sambandet mellan skolutbildningarnas utformning och samhällsskick som skolans funktion för individ och samhälle. Med utgångspunkt såväl i en bredare förståelse för skolutbildningen, *education*, som en mer avgränsad utbildningsförståelse, *schooling*, framstår utbildning som en politisk fråga och traditionen att se den som just en sådan fråga går tillbaka till antiken.³²

Här finns en svår balansgång för den långsiktiga utvecklingen av skolan. Å ena sidan bör den vara inriktad på sådana grundläggande färdigheter som åtminstone i ett något mer begränsat perspektiv framstår som relativt tidlösa (t.ex. grundläggande förmågor som läsa, skriva, tala och räkna liksom elementa om människan och världen) men å andra sidan bör skolutbildningen givetvis också hantera tids- och kontextspecifika områden. Det förra äger mycket av sitt värde i att göra individer både kompetenta och autonoma medan det senare skulle kunna sägas i högre grad svara mot behovet av att hantera just mer tids- och kontextförankrade förståelser och handlingsätt.

Varje tid behöver identifiera sina stora utmaningar och varje kontext behöver finna sitt sätt att axla ansvaret att bemästra utmaningar. Med skolan som en av samhällets nyckelinstitutioner följer också att skolan måste utformas på ett sätt som reflekterar tidens utmaningar och att den i sin verksamhet understöder och bidrar till hanteringen av dessa utmaningar.

Det internationella samfundet har beskrivit vår tids stora utmaningar i de globala målen inför 2030 och deras uppnående har också gjorts till svenska politiska målsättningar.³³ Följaktligen framstår det som rimligt att också det sätt som skolverksamheten organiseras på och dess genomförande stödjer denna strävan. På samma sätt framstår det som orimligt att utforma skolan på ett sätt som motverkar

³² Aristoteles behandlar t.ex. frågan om utbildning i *Politics* (vol. 8). Eftersom skolutbildning dels syftar till att utveckla personer, dels samhället och då det med nödvändighet kommer att råda olika uppfattningar om vad som är ett gott samhälle och ett gott liv kommer frågan om skolutbildningens mål att vara en politisk fråga, (Cremin (1990), s. 85) Jfr även "Questions about the nature and purposes of education are ultimately questions about what it is to be, and about how we understand what it is to be, human". Standish (2003), s. 231.

³³ Agenda 2030, 17 globala mål för hållbar utveckling.

väsentliga samhälleliga målsättningar som fastställts nationellt. Ovan har berörts principen om alla människors lika värde och vad det betyder för hur en offentlig service som skolutbildning fördelas.

Ett annat exempel som också berörts är målsättningen att minska segregationen. Segregation handlar om åtskillnad, primärt avser vi oönskad och omotiverad sådan. I det samtida svenska samhället finner vi t.ex. att det är vanligt att människor med olika ekonomiska förhållanden, utbildningar, familjetraditioner och kulturell identitet tenderar att bosätta sig åtskilt. Entydigast förefaller vara att de med starkare ekonomiska förutsättningar är de enda som har råd att konkurrera om det mindre antal särskilt eftertraktade bostäder som finns tillhanda. Över tid medför det att endast de med en viss ekonomisk situation kommer att bo i dessa områden. Att påverka detta med hjälp av skolan framstår som viktig men kanske också en relativt ineffektiv strategi då det vore mer verksamt med andra insatser. Där emot är det av största vikt att skolverksamheten organiseras så att den inte spär på vad som uppfattas som ett samhällsproblem, i detta fall en tilltagande samhällelig segregation. I stället bör den organiseras så att de negativa konsekvenserna av samhällsproblemet motverkas.

Andra områden av betydelse är t.ex. strävan efter ökad delaktighet och jämlikhet samt att motverka diskriminering. Dessa målsättningar är formulerade och fastställda i den svenska konstitutionen tillsammans med uppdraget att verka för att demokratins idéer ska vara vägledande inom samhällets alla områden.³⁴ En översyn av den svenska skolan måste utgå från dessa strikta målsättningar och de måste vara vägledande för hur skolan organiseras etc. vilket också har konsekvenser för såväl fördelning av skolutbildning som en resurs som resurser för skolutbildning.

2.3.9 Skolan är ett komplicerat system i komplex interaktion

Samhället kan förstås som ett ekosystem inom vilket delmängder är beroende av varandra, men också är varandras förutsättningar, liksom påverkar varandra direkt eller indirekt. Utbildningssystemet är en del av detta och utgör i sig ett sådant ekosystem och som sådant bidrar det till utvecklingen av den större helheten. Men det är också så att det samhälle i vilken skolverksamheten bedrivs färgar utbild-

³⁴ 1 kap. regeringsformen.

ningen och dess villkor. Detta påpekande kan förefalla triviale men detta förhållande utgör en bärande realitet för skolverksamheten och dess villkor.

Skolans verksamhet utgår från kunskapsuppdraget och det uppdrag som ömsom brukar benämnas fostransuppdraget eller demokratiuppdraget. En rad interaktioner sker i och kring skolan i syfte att fullgöra uppdraget. Det sker i dag ett stort mått av intern samverkan mellan olika ansvar och yrkesgrupper inom skolan men också extern samverkan, exempelvis mellan skola och hem, med myndigheter och med företrädare för olika samhällssektorer och civilsamhälle. En del interaktioner är väl upparbetade medan andra sker mer sällan och kräver därmed också de extra arbetsinsatser som följer av att rutiner inte kan understödja och effektivisera uppgifterna. En del interaktioner kan utföras enligt standardiserade handlingsplaner medan andra p.g.a. av ärendets natur kräver en nya lösningar i stort sett varje gång. En del interaktioner understöds genom tydlig ansvarsfördelning, andra försvåras av otydlighet och av samarbetsförsvärande regelverk som t.ex. sekretessregler.

Inom skolans område finns tre huvudmannatyper: statliga, kommunala och enskilda. Det begränsade antalet huvudmannatyper står i kontrast till det stora antalet huvudmän. Sverige är ett relativt litet land sett till befolkningen men antalet huvudmän är stort: nästan trehundra kommunala huvudmän och i runda slängar sexhundra enskilda. Förenklat kan man säga att huvudmannaansvaret är lika för alla huvudmän och regelverket är detsamma oavsett om huvudmannen ansvarar för trettio elever eller hundra tusen elever. Omvänt betyder det att varje regel som ska fastställas måste utformas på ett sådant sätt att den är både träffsäker och applicerbar för såväl en mycket begränsad verksamhet som för en mycket omfattande. Lägg därtill att huvudmän kan ha väldigt skiftande erfarenhet av att driva skola och kompetens att sätta fokus på det nationella skoluppdraget.

Det övergripande sätt som skolan i termer av en gemensam samhällsverksamhet är uppbyggd på väcker många frågor om dess rationalitet, om styrmöjligheter och potential att fullgöra ett så kvalificerat uppdrag som skolan har. De reformer som genomfördes kring 1990 och som innebar ett decentraliserat beslutsfattande, den s.k. kommunaliseringen och införandet av marknadsmodellen som en grundläggande verksamhetslogik, samexisterar numera med ett

både successivt och ryckigt framväxande statligt försök att samla ihop tyglarna i syfte att säkra kvalitet genom styrning och tillsyn.

Den nuvarande ansvarsfördelningen framstår varken som tydlig eller optimal och diskussionerna om alternativen besväras av förenklade idealbilder rörande framtiden och delvis dunkla begrepp om skolorganisationens historia. Leif Levin konstaterade i utredningen om skolans kommunalisering att

Den svenska skolan har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal. Över tid har ansvaret förskjutits i endera kommunal eller statlig riktning.³⁵

Båda observationerna är betydelsefulla. Skolan kan aldrig vara antingen eller och ansvaret har skiftat över tid.

Om frågan om kommunalt respektive statligt ansvarstagande är en komplicerande dimension för skolans styrning så är uppdelningen i offentliga och privata aktörer en annan.³⁶ Principiellt styrs alla skolor av samma uppdrag men lika självklart är det att olika huvudmannatyper kommer att utveckla skilda interna verksamhetsprioriteringar vilket medför att nationella regleringar inte med nödvändighet får samma konsekvenser hos olika huvudmän. Också detta adderar en försvårande, och därmed i viss mening resurskrävande, dimension till den komplexa styrningen av skolan som exempelvis kommer till uttryck i diskussionen om tillämpningen av den s.k. likavillkorsprincipen vad gäller förutsättningarna för kommunala och enskilda huvudmän. Principen är en viktig utgångspunkt för den nuvarande regleringen av skolväsendet och den lyfts ofta fram i debatten. Utredningen menar att lika villkor självfallet bör gälla mellan olika huvudmän när huvudmännen har samma förutsättningar men inte nödvändigtvis annars, viktigare är att lika villkor gäller för eleverna. Kommunala och enskilda huvudmän har enligt skolförfattningarna olika ansvar vilket tydligare behöver erkännas.

Dessa aspekter vad gäller såväl frågan om balanser mellan statligt och kommunalt ansvarstagande som frågan om privata och offentliga aktörer liksom de systemegenskaper som kommenterats ovan ställer stora krav på tydlig och långsiktig styrning. Men till bilden hör också de stora volymerna och den komplexitet som de i sig gene-

³⁵ SOU 2014:5, s. 41.

³⁶ Precis som kommunala huvudmän skiljer sig åt så gör de privata det, såväl i väsentliga avseenden som volym- och storleksmässigt som om de tillhör den idéburna sektorn eller den mer näringsmässigt inriktade delen.

rerar. I den svenska grundskolan arbetar fler än hundratusen lärare och rektorer på mer än femtusen arbetsplatser vilka är organiserade av nästan niohundra huvudmän i en decentraliserad organisationsmodell. Det betyder att det finns en stor organisatorisk komplexitet inom en verksamhet med en relativt svag central styrförmåga. En verksamhet av en sådan art måste styras långsiktigt och med stor tydlighet. Utredningens förslag behöver därför kännetecknas av en tydlig verkanalogik, vara långsiktiga och hållbara samt även i förekommande fall möjliga att stegvis implementera och utveckla, kvalitativt liksom kvantitativt.

2.3.10 Svåra samhällsutmaningar ska mötas med relevanta medel

Skolan är en av samhällets nyckelinstitutioner och det är svårt att överskatta dess betydelse för samhällsutvecklingen. Stora samhällsutmaningar behöver dock ofta mötas på flera olika sätt. Då skolan ofta kan spela en roll för att hantera utmaningar uppstår också en risk för att skolan ges ansvar att lösa för många uppgifter. Ett exempel på en stor samhällsutmaning är segregationen i samhället. Skolsystemet kan organiseras för att lämna ett positivt bidrag till att motverka segregation men en sådan inverkan kommer inte av sig själv och skolan kan inte lösa hela utmaningen utan att andra samhällssektorer bidrar: boendesegregationen måste primärt mötas med en samhällsplanering som inkluderar hur bostadsområden byggs och att sådant som lokal infrastruktur i form av vägar, handel och mötesplatser utformas i enlighet med strävan att motverka segregation.

Skolan har självfallet en stor roll att axla när det gäller segregationen men det är också troligen så att skolans förmåga att framgångsrikt lösa sina uppgifter minskar i takt med att den tillskrivs allt fler uppdrag eftersom ett ökat antal uppdrag leder till ökade problem att hålla fokus och nå resultat. En strävan att skapa ett mindre segregerat samhälle måste bygga på en bred strategi som inkluderar åtgärder inom snart sagt alla samhällssektorer. Trots att skolutbildningen ofta kan vara en del av samhällets sätt att möta stora och svåra utmaningar finns det problem med att lämna viktiga frågor i allt för hög grad till skolans ansvar. Man kan tala om denna problematik som en fråga om att *pedagogisera* samhällsutmaningar. Utredningen vill dels varna för att prioritera skolan som huvudsaklig insats när andra

sektorer bör kunna bära ett stort eller huvudsakligt ansvar, dels uppmärksamma behovet av att möta de stora utmaningarna med breda strategier som inkluderar en rad samhällssektorer. Forskningen pekar dessvärre på en lång tradition av pedagogisering av samhällsproblem trots att det kan vara en ineffektiv metod att lösa problemen.³⁷

Det är naturligtvis av betydelse att den uppväxande generationen under sin skolutbildning engageras i övergripande samhällsmål men det inte rimligt att skolans arbete utgör huvudstrategin av flera skäl, t.ex. för att effekten av arbetet begränsas till skolmiljön och först i det längre perspektivet ger resultat utanför skolan. Att ge skolan i uppgift att lösa samhällsproblem medför därför sannolikt att den eftersträvade samhällsförändringen att resultat huvudsakligen nås när eleverna har slutat skolan och etablerat sig i andra miljöer än skolan, dvs. flera år bort. Detta exempel på resonemang pekar mot att önskan om en mindre segregerad skola endast kan betraktas som ett rimligt krav på skolan om kravet dels utgör en del av en bredare upplagd strategi för att motverka segregation i samhället, dels att andra insatser för samma utveckling är starkare.

Det är väsentligt att skolan tillmäts en rimlig betydelse vad gäller sin samhällsförändrande funktion. Skolans uppgift är att förmedla kunskaper och värden. Varje försök att reformera skolan bör också analyseras utifrån dessa perspektiv för att det ska vara möjligt att å ena sidan utveckla adekvata åtgärder som inte pedagogiserar samhällsproblem som inte bör pedagogiseras men som å andra sidan medför att skolan kan ge sitt bestämda bidrag till såväl varje individs utveckling som till utvecklingen av samhället. Man skulle kunna uttrycka det som att en verksamhetsreformerings inte bör ges sådana överordnade mål för vilka en förändring av andra verksamheter rimligen kan antas ha större betydelse.

Det finns skäl för att resa ett varningens finger vad gäller risken att samhällsutmaningar pedagogiseras i så måtto att skolan tillmäts en för stor roll och ett för stort ansvar att svara upp mot de stora utmaningarna – och att skolan, dess lärare och ledare, i praktiken lämnas alltför ensamma i detta svåra uppdrag.

³⁷ Om fenomenet pedagogisering av samhällsproblem som en del av samhälleliga moderniseringsprocessen se Smyers & Depaepe (2008) samt t.ex. Labaree (2008); Depaepe & Smyers (2008); Tröhler (2016).

2.3.11 Olika skola för olika barn – dagens skolsituation i perspektiv

Det inledande citatet, *The foundation of every state is the education of its youth*, pekar på det uppenbara sambandet mellan det sätt som man valt att organisera samhället och behovet av utbildning i detta samhälle, ett förhållande som även gäller för den demokratiserande samhällsutvecklingen i Sverige sedan 1900-talets början.³⁸ Sambandet kan dels skönjas som den faktiska förändringen över tid, dels kommer det till uttryck i den politiska debatten. Ett historiskt perspektiv på den svenska skolan visar med all önskvärd tydlighet att detta samband under lång tid varit en angelägenhet på den politiska agendan och att diskussionen också går längre tillbaka än så.

Diskussionerna under 1800-talet om skolans roll i samhället

Det är mer än två hundra år sedan frågan om hur skolutbildningen bör utformas i förhållande till ett mer frihetligt statsskick först debatterades i en svensk riksdag. Det första tydliga uttrycket för det senare kom i Sverige i samband med statsvälningen år 1809. Norrköpingsrektorn, G A Silverstolpe menade att upprätthållandet av den konstitutionella frihet som uppnåtts för sitt bestånd var beroende av medborgarnas utbildning.³⁹ För Silverstolpe framstod det därmed som ett stort problem att det saknades skolor för allmogen och enligt honom var det rådande utbildningssystemet inte heller kapabelt att vare sig utbilda för näringslivets behov eller behovet av väl skolade ämbetsmän.⁴⁰

Ett element i diskussionen om skola och statsskick gäller medborgarnas kunskaper, ett annat skolan som mötesplats. Även den

³⁸ Det är värt att reflektera över att denna frågas tidlösa karaktär och att diskussionen om sambandet mellan utbildning och statsskick åtminstone varit med oss sedan antiken. T.ex. så menade Aristoteles att utbildning måste anpassas till konstitutionen och därmed att "the education of the young requires the special attention of the lawgiver" samt att brister därvidlag till och med är "injurious to their constitutions", (*Politics*, 1337a).

³⁹ I sitt memorial till 1809–1810 års riksdag angående utbildningsfrågan betonar Silverstolpe statens ansvar för utbildning och det är genom den "varigenom grundlagens anda sprider sig till alla delar av statskroppen, medlet varigenom statens fortskridande till en högre frihet ständigt befordras, genom medborgares upphöjande till en högre duglighet", (citerat från Thunander (1946), s. 92).

⁴⁰ Silverstolpe, G. A. (1813), här summerad från Sjöstrand (1965) s. 53); Aquilonius (1942) s. 6 ff. samt Isling (1980) s. 62 ff.

senare aspekten fanns med under tidigt 1800-tal men den fick ett än tydligare uttryck under senare delen av seklet i den lilla men berömda skriften av Fridtjuf Berg, *Folkskolan som bottenskola*. Boken utgör en samlad argumentering för behovet av att etablera en för alla barn gemensam skolgång, en s.k. bottenskola. Berg menar att skolväsendets splittring också ”föder splittring i människornas sinnen samt kväver och undertrycker den enda makt som kunnat förena människorna i samhället, *sympatien*”.⁴¹ Hans tes var vidare att ”ingen *samkänsla* är möjlig utan *samliv*”.⁴² Berg betonade att för en positiv samhällsutveckling behövs inte bara ökade kunskapsnivåer genom utbildning utan också att dess utförandeformer innebär att människor med olika bakgrund möts.

Tanken på en för alla gemensam skolutbildning var alltså levande under hela 1800-talet men den kom inte realiseras förrän efter andra världskriget. I realiteten kom Sverige tidigt att utveckla vad som brukar benämnas för ett parallellskolsystem.⁴³ Benämningen ”parallellskola” är på ett sätt både missledande och träffande. Den är missledande i så måtto att uttrycket för tanken till två paralleller. Sanningen om skolsystemet under såväl 1800- som 1900-talet är att det var långt mer fragmenterat än så. Det fanns olika alternativ till folkskolan och för den som 1940-talet tänkte sig studera vidare efter folkskolan så fanns faktiskt 19 olika skoltyper att välja på, förutom en rad lokala varianter.⁴⁴ Med varje alternativ fanns också olika villkor och ett val öppnade eller stängde olika framtida dörrar. Detta betydde att det krävdes en hel del kompetens att bara navigera rätt i systemet.

Att benämningen ”parallellskola” också kan anses vara träffande beror på att skolsystemet i praktiken kännetecknades av två spår, ett för folket och ett för eliten. Mot detta fanns sedan länge en hård kritik och den uttrycktes redan av ovan nämnde Fridtjuf Berg. Han reagerade starkt på att man bjöd ”en sorts bildning åt fint folks barn

⁴¹ Berg (1883), s. 60.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Se t.ex. Rudvall (1995). Notera också Gunnar Richardsons kommentarer: ”Ett karakteristiskt drag i det svenska skolväsendets organisation var dess utpräglat dualistiska karaktär. Till en början existerade sålunda inget som helst samband mellan den statliga lärdomsskolan och den kommunala folkskolan”. och ”De båda skolorna hade skilda mål, olika elevrekrytering och skilda lärarkategorier”, (Richardson (1978), s. 21).

⁴⁴ Marklund (1980), s. 33 ff. samt Rudvall (1995), s. 98 f.

och *en annan* åt simpelt folk”.⁴⁵ Berg menade att precis som man efter 1789 insett att man inte kunde ”hålla *en* rättvisa för förnämt folk och *en annan* för simpelt folk” så kunde man enligt honom inte heller bjuda olika skolgång till olika grupper av medborgare.⁴⁶ ”I rena och osminkade ord är sanningen den” skriver Berg, ”att vår nuvarande skolindelning faktiskt tvingar att sortera barnen [sic] efter målsmännens yttre omständigheter” vilket enligt Berg innebar att fattigmansbarn fick en lägre bildning medan rikemansbarn fick en högre.⁴⁷

Erfarenheterna från 1900-talet visar på reformers möjligheter

Frågan om att utveckla det svenska skolsystemet stod tämligen still under första hälften av 1900-talet trots flera olika initiativ, bland annat bestående i den första svenska skolkommisionen år 1918. Förslag utvecklades men det var svårt att finna den enighet som behövdes för att ta substantiella steg framåt varför det är värt att notera att Sverige ännu vid 1950 hade ”ett med europeiskt mått tämligen gammalmodigt, för att inte säga efterblivet skolsystem”.⁴⁸

Under 1940-talet fick dock utvecklingen ny fart genom framför allt tre initiativ: 1940-års skolutredning, publiceringen av arbetarrörelsens efterkrigsprogram 1944 och 1946-års skolkommision.⁴⁹

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram innehöll ett krav på ”Lika utbildningsmöjligheter för all ungdom, oberoende av föräldrarnas inkomst och boningsort”.⁵⁰ Programmet betonade starkt behovet av att reformera skolan så att ”all ungdom som har lust och fallenhet att väl tillgodogöra sig en vidareutbildning utöver den allmänna enhetskolan” ska kunna göra det och man inskärpte att det var ”farligt för demokratins bestånd” att barn från olika samhällsklasser fick så olika utbildning eftersom det ”medverkar mycket starkt till att göra klasskillnaderna ärftliga”.⁵¹ Till sist blev det 1946 års skolkommision

⁴⁵ Berg (1883), s. 58.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Berg (1883), s. 59. Jfr kommentaren: om att utbildningsväsendets ”... nuvarande indelning vilar på en falsk grund, emedan skolorna i verkligheten äro ordnade efter målsmännens levnadsställning och samhället sålunda erbjuder de s.k. bättre klassernas barn en rikare bildning, de mindre bemedlades en torftigare ...” (Berg, 1883, s. 62).

⁴⁸ Marklund (1980), s. 8.

⁴⁹ Se t.ex. Richardson (1978); Wallberg (1979), s. 125, samt Isling (1980), kap. 5–6.

⁵⁰ SAP (1944), s. 18.

⁵¹ Ibid. s. 115 ff.

som lade grunden för det sammanhållna skolsystem som etablerades genom den process som ledde fram till grundskolans etablering 1962.⁵²

Ingen lång tradition av likvärdighet och hög kvalitet i svensk skola

Relationen mellan utbildningssystem och samhällets grundläggande organisering är en central aspekt av skolsystem och dess reformering också i dag. Skolan kan stödja den grundläggande organiseringen men den kan också motverka den. Närliggande finns en diskussion om det generella sambandet mellan samhälle och skola som mycket förenklat kan sägas orienterar kring frågan om i vilken grad skolan som system speglar samhället och i vilken grad samhället omskapas av skolsystemet. Ett grundantagande för utredningens arbete är att det sätt som skolan organiseras och genomförs, dess form och dess innehåll, både bidrar till samhällsutvecklingen och till individers utveckling och att det måste ske på ett sätt som relaterar till det demokratiska samhällsskicket.

För att förstå dimensionerna av den problematik som föreliggande utredning har ansvarat för är de historiska perspektiven betydelsefulla. Den ovanstående historiska skissen visar att det är möjligt att betrakta dagens situation utifrån två olika långa historiska perspektiv. Det i dag allmänt förekommande perspektivet är ett kortare. Utifrån den synvinkeln så framstår reformerna kring 1990, de som kommit att kallas skolvalsreformen, kommunaliseringsreformen och friskole-reformen, som plötsliga och inte sällan uppfattade som ödesdigra till sina konsekvenser. Med de besluten och den efterföljande utvecklingen så bröts en stark svensk skoltradition av kvalitet och likvärdighet: skolresultaten har försvagats, systemet har fragmentiserats och elever med olika socioekonomisk bakgrund går i allt högre grad i skilda skolor. I detta perspektiv uppfattas alltså, kvalitet och likvärdighet som normaltillståndet för svenska skola från vilket nuläget devierar. Men, som ovan har antytts, i ett längre historiskt perspektiv faller ett annat mönster ut. Det som närmast kännetecknat den svenska skolan, allt sedan tanken på att alla barn skulle gå i skolan bröt i genom under 1800-talet är en svag nationell styrning, en omfattande blandning av skolor av olika kvalitet, en blandning av offentliga och

⁵² SOU 1948:27. För en detaljrik skildring av processen, se Sixten Markklunds verk, *Skolsverige 1950–1975* (sex volymer utgivna mellan åren 1980–1989).

privata skolor med tydliga sociala skillnader vad gäller vilka elever som går i vilka skolor samt att elevers föräldrars egenskaper i hög grad styr vilka studieeval som görs och hur väl man lyckas med sina studier. Den svenska skolans normalläge framstår i ett längre historiskt perspektiv kort sagt inte som framstående utan snarare som kännetecknat av avsevärda brister vad gäller kvalitet och likvärdighet.⁵³

Under några få decennier före 1990 lyckades det svenska samhället att kraftsamla kring skolan och om inte råda bot på alla dess problem så i vart fall undanröja ett antal och minimera ett flertal. I ett reformperspektiv är det är alltså inte primärt reformerna kring 1990 som är intressanta utan tiden dessförinnan. Den tiden sticker ut som den tid under vilken man lyckades ta tag i och verkligen åtgärda de problem som den svenska skolan haft under mycket lång tid och som i mångt och mycket återkommit efter de till synes hastiga och bristfälligt synkroniserade reformer som skedde kring 1990.

Viktiga lärdomar att dra av svensk skolhistoria

I den kort beskrivna historiken finns några lärdomar för vår tid. En handlar om hur stora och svårbemästrade skolans problem med kvalitet och likvärdighet är. En annan handlar om vilken oerhörd betydelse de har. En tredje, och det är den viktigaste, är att vi kan ta till oss att de problem som den svenska skolan har i dag har besegrats förr. Problembilden för den svenska skolan i dag är i flera hänseenden lik den situation som rådde i Sverige före efterkrigstidens stora skolreformer. Det krävdes dock tämligen mycket av enighet genom kompromisser, resurser, kompetens och mod att ändra på förgivettagna förutsättningar. Men vad man då uppnådde, är också i dag i hög utsträckning det som lyfts fram som en önskvärd målbild: en skola med hög kvalitet och hög likvärdighet. En bra skola för alla barn med andra ord. Och den strävan är en central utgångspunkt för denna utredning.

2.3.12 Reformvård eller grundläggande reformering?

I kommande kapitel lyfter utredningen flera åtgärder som är viktiga att genomföra för att nå en ökad likvärdighet. Flera av frågorna kräver dock en annan form av huvudmannaskap än det nuvarande för att

⁵³ Åstrand (2016), s. 73 ff.

kunna genomföras vilket är en mycket väsentlig aspekt att reflektera över. I grund och botten är det djupt besvärande att det inom väsentliga områden dels saknas relevant information, dels saknas antingen styrkraft för att driva utvecklingsarbete eller kompetens att inse vad som behövs göras och hur det kan ske.

Mycket gott skolarbete sker i den svenska skolan. Ändock kan vi konstatera att på det hela taget framstår varken den generella måluppfyllelsen eller likvärdigheten vara på en önskvärd nivå. Vissa delar beror på staten utifrån statens ansvar för skolans grundläggande förutsättningar och hur skolreformer genomförs men det stora ansvaret för dagens situation vilar ofrånkomligen på huvudmännen. Hade huvudmännen haft ett strikt fokus på att utveckla elevernas lärande, på att vårda yrkesskicklighet inom personalen, på att bygga upp ett fungerande lärande inom organisationen och på att uppnå en hög grad av likvärdighet liksom avsatt adekvata resurser så hade vi inte haft dagens situation. Det finns med andra ord starka skäl för att i grunden överväga andra sätt att organisera den obligatoriska skolutbildningen liksom en annan ansvarsfördelning.

Kunskapen finns men förutsättningarna brister

Det saknas inte kunskap om vad som behöver göras för att den svenska skolan ska utveckla både hög kvalitet och hög likvärdighet, det är förutsättningarna som är bristfälliga. Det tas ständigt en rad intressanta och kloka initiativ, utredningen har i arbetet mött många goda exempel, men dessa förefaller att förekomma *trots* och inte *på grund av* hur skolan organiseras. En konsekvens av det är att god praxis vanligen vare sig sprids eller blir långlivad. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå en grundläggande förändring av ansvaret för den svenska skolan men kan konstatera att det föreligger ett behov av att detta diskuteras förutsättningslöst dels utifrån de senaste decenniernas försök med nuvarande former, dels utifrån tidigare erfarenheter under efterkrigstiden av att reda upp ett dysfunktionellt skolsystem. Sverige har en historia inom skolområdet av att ha identifierat problem av just det slag vi ser i dag och av att utveckla ett långsiktigt förändringsarbete för att råda bot på tillkortakommandena. Det finns alltså god grund att stå på för ett mer robust tag i frågan.

Under utredningsarbetet har dessa frågor återkommande dykt upp och det har varit en grannlaga uppgift att förhålla sig till insikter om systemtillkortakommanden och systembegränsningar. Det har också varit viktigt att balansera två andra frågor. Dels vad gäller att i närtid åstadkomma viss förbättring i förhållande till värdet av att på sikt åstadkomma större förbättring. Dels vad gäller en faktisk verksamhetsutveckling utifrån en mer grundläggande förändring av skolans organisation i förhållande till hur stor risk det är med en större omorganisering av skolan i form av att verksamheten tappar tid och att omställningen tar både resurser och uppmärksamhet från uppdraget – att undervisa Sveriges barn. Utbildningsreformer är en svår genre och det är en stor risk att väldigt mycket resurser läggs ner utan att särskilt mycket av kärnprocesserna utvecklas.⁵⁴

Utredningen har på basis av dessa överväganden gjort bedömningen att det går att förbättra nuvarande modell så att högre likvärdighet kan uppnås tillsammans med en högre generell kvalitet. Därför har utredningen också i huvudsak avgränsat sitt uppdrag till att lämna förslag som bedömas rymmas inom nuvarande ramar. Samtidigt vill utredningen tydligt signalera att det inte är så att förbättringar kan uppnås inom nuvarande modell med endast mindre åtgärder. I stället menar utredningen att det krävs tämligen omfattande förändringar inom nuvarande modell för att uppnå en mer likvärdig skola. Utredningens förslag bör uppfattas som ett sista försök att inom ramen för den nuvarande modellen åstadkomma förbättringar vad gäller likvärdighet och kvalitet.⁵⁵ Att inrikta utvecklingen mot en lägre nivå än den som utredningen här föreslår på bedöms inte

⁵⁴ I en klassisk studie har Larry Cuban beskrivit hur skolreformer skapar en situation i skolan som liknar ett stormigt hav för lärare att arbeta i men också att det av olika skäl ofta blir så att effekterna uteblir, hans målande beskrivning lyder: "Hurricane winds sweep across the sea, tossing up 20-foot waves; a fathom below the surface turbulent waters swirl, while on the ocean floor there is unruffled calm", (Cuban (1993), s. 2.) Metaforen nyttjades av Cuban redan 1979 i en annan studie av undervisning – och Cuban återvänder till den i en senare publikation med den talande titeln *Inside The Black Box Of Classroom Practice – Change Without Reform in American Education* (Cuban (2013), s. 15 f) där han också utvecklar resonemanget ytterligare. Ett av skälen till detta fenomen har Cuban pekat på i en annan studie. Han menar att då förutsättningarna att i grunden skapa förändring är bristfälliga så reagerar skolmiljön skyddande: "Educational reformer may have wanted to swipe the institutional slate clean and start again, but that has rarely happened. Instead, reforms have tended to layer, one on top of another". Tyack & Cuban (1995), s. 76.

⁵⁵ Jfr hur Alma Harris, professor i utbildningsledarskap vid University of Bath och en ledande röst inom fältet, och hennes kollega kommenterar detta i sin senaste bok, Harris menar att "the negative relationship between disadvantage and educational achievement can be weakened, but only if the structural features that perpetuate and reproduce educational winners and losers are fully addressed. In industry, if a product is faulty in any way, it is recalled; it is removed from sale; it is discontinued", (Harris & Jones (2020), s. 4).

leda till uppnående av de målsättningar som samhället har med skolan och således är alternativet till att implementera utredningens förslag att i grunden förändra ansvarstagandet för skolan.

2.4 Annat arbete som pågår som påverkar utredningen

Flera processer pågår eller har nyligen avslutats vilka har betydelse för utredningens område. Här nämns några. Utredningen har i flertalet fall fört diskussioner och försökt att tillsammans med de andra hitta gemensamma tankar och förslag för att helheten ska bli så bra som möjligt liksom enklare att genomföra. Detta har dock inte alltid varit möjligt, bl.a. för att uppdragen haft olika utgångspunkter och begränsningar i övrigt. Det arbete som pågår i övrigt har också inneburit att några frågor som utredningen annars hade gått djupare in i har lämnats åt sidan. Frågan om Skolinspektionens möjlighet att stänga skolor med stora och återkommande brister är ett tydligt sådant exempel.

Pågående utredningsarbete

- Jämlikhetskommissionen, Fi 2018:07, har i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Kommissionen ska bl.a. föreslå åtgärder som kan bidra till att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden, samt i möjligheter till god utbildning. Kommissionens uppdrag vad gäller utbildning och att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden sammanfaller till viss del med denna utredning. Arbetet ska redovisas i maj 2020.
- Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg, U 2018:08, ska kartlägga och analysera vilka utvecklingsområden som finns i den utbildning som bedrivs i fritidshemmet och vid behov föreslå åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten och stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag. Möjligheter att i fritidshemmet få hjälp med t.ex. läsläsning liksom möjligheten att få en meningsfull fritid är av stor vikt för att skolans kompensatoriska uppdrag ska kunna förverkligas. Arbetet ska redovisas i maj 2020.

- Betygsutredningen 2018, U 2018:03, ska föreslå justeringar i betygs-systemet för alla skolformer i syfte att främja elevers kunskaps-utveckling och att betygen bättre ska spegla elevers kunskaper. Utredningen ska också analysera behovet av ytterligare insatser för att undvika betygsinflation. Frågorna om betyg och betygs-inflation är viktiga för att kunna bedöma skolors kvalitet och likvärdighet. Arbetet ska redovisas i maj 2020.
- Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, U 2018:01. Syftet med utredningen är bl.a. att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Syftet är även att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Arbetet ska redovisas i juni 2020.
- En utredare vid Utbildningsdepartementet ska lämna förslag som innebär att Statens skolinspektions möjlighet att stänga skolor med stora och återkommande brister, såväl fristående som kommunala, ska öka liksom förslag hur Skolinspektionen snabbare än i dag ska kunna fatta sådana beslut. Arbetet påverkar elevernas tillgång till en likvärdig skola av god kvalitet. Förslagen ska presenteras augusti 2020.
- Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet har i uppdrag att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Arbetet ska göras med utgångspunkt i de nationella målsättningar för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet inom det svenska skolväsendet som regeringen beslutade om 2018 vilket kommer att bidra till att det blir enklare att följa utvecklingen. Arbetet ska redovisas i augusti 2020.
- Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska, U 2019:01, ska lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas. Elevernas kunskaper i svenska är av stor vikt för att kunna tillgodogöra sig utbildningen i förskoleklass och grundskola varför arbetet är av vikt för denna utredning. Arbetet ska redovisas oktober 2020.

- Riksrevisionen granskar automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Det blir allt vanligare att myndighetsbeslut fattas automatiserat, utan att handläggare är inblandade vilket möjliggör ökad produktivitet och lägre kostnader men också risk för fel. Riksrevisionen granskar om det automatiserade beslutsfattandet i statsförvaltningen är effektivt och rättssäkert. Arbetet är av intresse för utredningen då automatiserade beslut av skolplaceringar föreslås. Resultatet av granskningen planeras att publiceras i oktober 2020.
- Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, U 2019:04, ska lämna förslag till åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge alla elever i grund- och gymnasieskola likvärdig tillgång till skolbibliotek liksom föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola. Tillgång till bra läromedel och fungerande skolbibliotek har en viktig roll för elevernas lärande och en ojämn tillgång till dessa kan påverka likvärdigheten varför arbetet är viktigt även för denna utredning. Arbetet ska redovisas november 2020.
- En utredare vid Utbildningsdepartementet ska se över hur skolans arbete med trygghet och studiero kan stärkas. Utredaren ska ta fram ett förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero och lämna förslag som säkerställer ett fungerande regelverk om trygghet och studiero i skolan. Arbetet omfattar bl.a. förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Uppdraget ska redovisas december 2020.⁵⁶
- Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven, U 2017:07, ska kartlägga skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås samt analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan. Utredningen ska också föreslå hur det kan förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå vad gäller tillgång till elevhälsa. Arbetet är viktigt för att skolans kompensatoriska uppdrag ska kunna förverkligas och berör samma skolformer som denna utredning. Arbetet ska redovisas februari 2021.

⁵⁶ Utbildningsdepartementet (2020a).

- Utredningen för att fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan, U 2020:01, ska föreslå hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Utredaren ska även föreslå hur nyanlända elever i högstadiet och i gymnasieskolans introduktionsprogram ska få mer tid för undervisning. Arbetet ska redovisas april 2021.
- Utredningen om en tioårig grundskola, U 2020:02, ska föreslå hur en tioårig grundskola kan införas genom att förskoleklassen görs om till årskurs ett. Syftet är att förbättra kunskapsresultaten genom att eleverna ges mer undervisning utifrån grundskolans kursplaner och inom den regel- och kompetensmässiga struktur som grundskolan har. Arbetet ska redovisas april 2021.
- Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga, S 2019:05, ska se över förutsättningarna för en sammanhållen god och nära vård för barn och unga, bl.a. genom att analysera ett gemensamt huvudmannaskap för de olika vårdinstanser, däribland de medicinska delarna av elevhälsan. Utredningen ska också föreslå hur möjligheterna till en god informationsförsörjning för såväl verksamheterna som för den enskilde kan stärkas. Arbetet ska redovisas oktober 2021.
- Valfärdscommissionen ska identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Särskilt prioriterade är åtgärder som syftar till en förbättrad styrning av välfärden, ett effektivt nyttjande av offentliga resurser, en hållbar kompetensförsörjning och arbetsmiljö samt åtgärder inom digitaliseringsområdet som frigör resurser till välfärden. Arbetet ska redovisas december 2021.⁵⁷

Dessutom pågår arbete med att introducera professionsprogram för lärare och rektorer.⁵⁸ I budgetpropositionen för 2020 avsätts medel för ett första steg av införandet av ett professionsprogram och regeringen aviserar att man avser att återkomma till riksdagen med ytterligare förslag vad gäller professionsprogram.⁵⁹ Professionsprogram-

⁵⁷ Finansdepartementet (2019).

⁵⁸ Förslag om professionsprogram återfinns i SOU 2018:17.

⁵⁹ Prop. 2019/20:1, s. 111.

mens betydelse för att utveckla och erkänna kompetens är viktigt för skolans likvärdighet liksom kvalitet.

Nyligen avslutade utredningsarbeten

- Kommunutredningen. Kommunutredningen har haft i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har haft i uppgift att identifiera och analysera utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter. Den har också analyserat i vilken utsträckning olika strukturella åtgärder kan stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Uppdraget redovisades i februari 2020.⁶⁰
- Utredningen om konfessionella skolor har bl.a. haft i uppdrag att analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer samt att lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Uppdraget redovisades i januari 2020.⁶¹
- Utredningen om idéburna aktörer i välfärden har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i bl.a. välfärdsverksamheter. Syftet med definitionen har varit att ta fram förslag som främjar ett ökat idéburet deltagande i välfärden, t.ex. i skolan. Uppdraget redovisades i december 2019.⁶²

Vid sidan av dessa finns också förslag från tidigare utredningar som tydligt påverkar denna utrednings arbete som inte slutligt hanterats t.ex. Skolkostnadsutredningen och Skolmyndighetsutredningen.⁶³

Arbete som väntar på att påbörjas

Det finns också några större arbeten som utlovats och som väntar på att påbörjas, vilka är av betydelse för denna utrednings arbete. Detta gäller inte minst det beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar

⁶⁰ SOU 2020:8.

⁶¹ SOU 2019:64.

⁶² SOU 2019:56.

⁶³ SOU 2016:66; SOU 2018:41.

för statligt huvudmannaskap för skolan som ska tas fram enligt den sakpolitiska överenskommelse som träffats mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, det s.k. januariavtalet.

Andra punkter som nämns i januariavtalet är bl.a. att en utökad lovskola ska utredas och sedan införas 2022, att det statliga stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska förstärkas, att fler karriärtjänster ska inrättas i utanförskapsområden, att lagen om tillgång till elevhälsa ska definiera vilken tillgång som är en acceptabel lägstanivå, att resursskolor ska utvecklas m.m.⁶⁴

2.5 Hur utredningens arbete har genomförts

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2018. Utredningens arbete kunde dock ta fart ordentligt först i maj 2019 när den nya regeringen tillträtt och därmed kunde fatta beslut om utredningens budget efter en längre tid med övergångsregering efter valet i september 2018. I samband med detta blev utredningens sekretariat fulltaligt.

Enligt direktivet ska utredaren inhämta synpunkter från ett flertal myndigheter och organisationer. Utredningen har utöver de i direktivet utpekade genomfört ett omfattande arbete för att inhämta synpunkter från och diskutera utredningens frågor med ett stort antal olika myndigheter, organisationer, forskare, personer anställda i eller i anslutning till skolväsendet m.fl. En lista över dessa återfinns i bilaga 3. Utredningen har i samband med möten och andra kontakter uppmanat intressenterna att bidra med synpunkter och andra underlag rörande utredningsuppdraget. Utredningen har generellt haft en öppen attityd till att presentera såväl analyser som preliminära slutsatser i syfte att också på det sättet både pröva argumentationens hållbarhet och ytterligare bereda berörda möjlighet att reagera på tankar och förslag.

Vilket framgår ovan pågår det, och har under utredningens arbete pågått, ett flertal statliga utredningar som på olika sätt har betydelse för utredningens uppdrag. Detta gäller inte minst Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01) Kommun-utredningen (Fi 2017:02) och Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07)

⁶⁴ Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, det s.k. januariavtalet, punkterna 49–57.

med vilka utredningen haft kontinuerlig kontakt under utredningstiden. Utredningen har också särskilt beaktat Skolmyndighetsutredningens liksom Kostnadsutjämningsutredningens förslag.⁶⁵

I utredningen har ingått en expertgrupp bestående av både sakkunniga och experter. I expertgruppen har funnits representanter för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Utbildningsdepartementet, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner samt Sveriges skolledarförbund. Expertgruppen har träffats sju gånger under utredningens arbete.

Utredningen har tagit hjälp av flera utomstående parter för att samla in material. Fil. dr. Dany Kessel har på utredningens uppdrag sammanställt ett underlag om olika kommuners metoder för placering av elever vid kommunala skolenheter. Amelie von Zweigbergk med medarbetare vid Zweig Solutions har genomfört ett antal intervjuer med kommunpolitiker om deras syn på och arbete för likvärdighet i skolan. Sweco har på utredningens uppdrag sammanställt ett underlag vad gäller kommuners arbete med tilläggsbelopp till elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Utredningen har också anordnat en forskardag där olika frågor relaterade till skolsegregation och skolval diskuterades. Utredningen har också själv genomfört omfattande statistiska analyser liksom sammanställt forskningsläget i de två huvudområden som utredningens uppdrag omfattar.

2.6 Förklaringar och definitioner av vissa ord och begrepp som används i flera kapitel

Flertalet ord och begrepp förklaras i de kapitel eller avsnitt där de används. Ett antal ord och begrepp används dock genomgående varför de förklaras redan här.

- Kommunaliseringsreformen. Använd som samlingsbegrepp för de reformer som genomfördes i början av 1990-talet genom vilka en större del av ansvaret för skolan flyttades från staten till kommunerna.

⁶⁵ SOU 2018:41; SOU 2018:74.

- Kompensatorisk skola. Att utbildningen anpassas efter individens behov i betydelsen att dess utformning och utförande medför att de elever som kommer till skolan med sämre förutsättningar än andra elever att lyckas genomföra utbildningen med gott resultat får ett sådant stöd att just det kan realiserars.
- Likvärdighetsbidraget. Det riktade statsbidrag som efter Skolkommissionens förslag inrättades 2018 och som styrs av förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.
- Lärare. I skolan arbetar olika personalkategorier, t.ex. förskollärare, fritidspedagoger, grundlärare, ämneslärare och speciallärare. Utredningen använder *lärare* och *lärarytbildning* som samlingsbegrepp för dessa personalkategorier och de olika utbildningsprogram som finns riktade mot verksamhet i skolan. När endast viss kategori avses skrivs detta ut.
- Prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Ett index som tas fram av Sveriges Kommuner och Regioner och som fångar hur mycket löner och andra faktorpriser i kommunal verksamhet förändras över tid. I utredningen används PKV för grundskolan för att räkna om alla ekonomiska uppgifter till fasta priser i 2018 års nivå. Därmed går det att jämföra värdet av en ekonomisk resurs vid två olika tidpunkter på ett meningsfullt sätt.
- Regressionsanalys. En statistisk metod att undersöka om en så kallad beroende variabel samvarierar med en eller flera oberoende variabler. Samvarierar till exempel kostnad per elev med antalet elever i skolan och med elevsammansättningen, på ett systematiskt sätt? Implicit ligger ett antagande om att variation i de oberoende variablerna förklarar variationen i den beroende. Det är dock viktigt att komma ihåg att samvariation inte per automatik är detsamma som ett orsakssamband. Med metoden erhålls en koefficient för varje variabel, ett mått på hur stor förändring i den beroende variabeln som förknippas med en förändring av den oberoende variabeln med en enhet. Om koefficienten är signifikant betyder det att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan de två variablerna. Är den inte signifikant är samvariationen inte säkerställd.

- Räkenskapssammandraget för kommuner (RS). En årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner. Syftet med RS är att på kommun och riksnivå få en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, både nuläge och utveckling. Räkenskapssammandraget ligger till grund för samtliga kostnadsuppgifter som SCB och Skolverket publicerar om skolan.
- Skolan. Skolväsendet består av flera olika skolformer liksom av i stället för ständigt att skriva grundskola, förskoleklass, grundsärskola, sameskola och specialskola. Då utredningens två deluppdrag, skolvalet respektive resurstilldelningen, omfattar olika skolformer kan därför också användningen av *skolan* omfatta olika skolformer i olika kapitel.
- Skolenhet. Huvudmannen, alltså den som driver en skola eller förskola, har stor frihet att organisera verksamheten på olika sätt. Huvudregeln är dock att verksamhet som bedrivs i en skolbyggnad, eller i flera skolbyggnader som ligger nära varandra, utgör en skolenhet. Begreppet skolenhet syftar på skolan i fysisk mening, alltså de byggnader och lokaler där huvudmannen bedriver sin verksamhet.⁶⁶
- Skolform. De olika delar som skolväsendet består av. Utöver de skolformer som utredningens uppdrag helt eller delvis omfattar, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, är även t.ex. förskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning egna skolformer. Fritidshemmet är inte en egen skolform men ingår också i skolväsendet.⁶⁷
- Skolkommissionen. Den kommitté bestående bl.a. av forskare och representanter för arbetsmarknadens parter verksamma i skolväsendet, som sammankallades 2015 för att lämna förslag som syftade till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Lämna två betänkanden, *Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet* (SOU 2016:35) och *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35).

⁶⁶ 1 kap. 3 § skollagen.

⁶⁷ 1 kap. 1 § skollagen.

- Skolpeng. Det bidrag som en elevs hemkommun ska lämna till den enskilda huvudman som ansvarar för skolenheten vid vilken eleven genomför sin utbildning, det som i skollagen benämns som grundbelopp.⁶⁸ Utöver detta kan ett tilläggsbelopp lämnas för vissa barn.
- Skolväsendet. Benämningen på samtliga skolformer samt fritidshemmet tillsammans.
- Undervisning. Undervisning definieras i skollagen som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”.⁶⁹ Utredningens användning av undervisning inrymmer också att processen, som skollagen preciserar, planeras, anpassas och utförs på olika sätt beroende på givna omständigheter men alltid utifrån gedigen kunskap. Utredningens användning av undervisning avser alltså inte ett mekaniskt utförande av en viss uppgift.

Under utredningens gång har organisationen Sveriges kommuner och landsting, SKL, bytt namn till Sveriges kommuner och regioner, SKR. Organisationens nuvarande namn används genomgående i betänkandet, även när det t.ex. gäller rapporter och uttalanden som gjordes innan namnändringen.

⁶⁸ 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen samt 14 kap. 4 § skolförordningen.

⁶⁹ 1 kap. 3 § skollagen.

3 Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

I kapitlet beskrivs övergripande hur verksamheten i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och motsvarande skolformer styrs som en bakgrund till kommande kapitel som fokuserar på likvärdighet, bestämmelserna kring det s.k. skolvalet samt resurstilldelningen. Kapitlet beskriver och resonerar också kring vilka förutsättningar och möjligheter kommuner och enskilda huvudmän har att ta det ansvar för skolan som vilar på dem. I stället för att alltid skriva *förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och motsvarande skolformer* används *skolan* för ökad läsbarhet.

Styrningen av skolan sker på flera olika sätt, huvudsakligen via tre olika styrmedel: juridiska, ekonomiska och ideologiska.¹ Ibland lyfts även uppföljning och utvärdering fram som ett särskilt styrmedel, ibland anses den ingå som en del av det juridiska.² Beskrivningen nedan koncentrerar sig främst på de juridiska och ekonomiska styrmedlen. Betydelsen av den ideologiska styrningen, som är en mer indirekt eller ”mjuk” styrning än de andra och tar sig uttryck t.ex. i form av råd om hur verksamheten bör bedrivas eller inriktning på kompetensutveckling eller information, ska dock inte underskattas med anledning av detta.

Samtidigt ska kanske inte heller den formella styrningens betydelse för skolans verksamhet överskattas. Det avgörande är det som sker i varje enskilt klassrum, varje enskild lektion, varje skoldag. För att den formella styrningen ska komma till uttryck där krävs att nyckelaktörerna, de cirka 140 000 lärare och 4 500 rektorer som tjänstgör i skolan vid närmare 5 000 skolenheter, genomför den. Det

¹ Se t.ex. Lascoumes & Le Gales (2007); Jarl & Pierre, red. (2018), s. 29 ff.

² Se t.ex. Lundgren (1977/1981).

är svårt och tar tid. Huvudmän, lärare och rektorer kan också tolka styrdokumentet på ett annat sätt än vad som avsetts liksom att styrdokumentet innefattar motsägelser.³ Utredningens uppdrag är dock att titta på vissa delar av skolans styrning på en övergripande systemnivå.

3.1 Skolans centrala roll i samhället

Skola och utbildning spelar en helt central roll i samhället, som utbildare, som förmedlare av grundläggande demokratiska värden och för att fostra oss till samhällsmedlemmar. För den enskilda individen spelar den en avgörande roll för möjligheterna i livet. Varje tid strävar efter att skapa den skola som svarar mot det omgivande samhällets krav på kunskaper och färdigheter men använder den också som ett instrument för att skapa en önskvärd framtida samhällsutveckling.

Skolan är och har ofta varit en arena för ideologiska motsättningar, inte minst i sin roll som ett instrument att påverka det framtida samhället som helhet. Detta, tillsammans med det gångna seklets snabba samhällsförändringar, har inneburit ständiga diskussioner och reformer av den obligatoriska skolans innehåll och organisation.

Skollagens portalparagraf lyder:

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.⁴

Paragrafen anger skolans breda ansvar och tydliggör skolans två huvuduppdrag: ett kunskapsuppdrag och ett demokratiuppdrag eller värdegrundsuppdrag, ibland omtalade som kunskap respektive fostran. Dessa uppdrag utvecklas och tydliggörs i läroplanerna.⁵ Kun-

³ För en beskrivning av det politiska spelet runt den svenska skolan och varför skolan ser ut som den gör se t.ex. Jarl och Rönnberg (2019).

⁴ 1 kap. 4 § skollagen. Termen skolväsendet omfattar utöver förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan vilka är de tre skolformer som utredningen har i uppdrag att analysera, även flera andra skolformer liksom verksamheten i fritidshemmet.

⁵ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) och Läroplan för grundsärskolan (Lsär11).

skapsuppdraget innebär att eleven ska tillägna sig vissa kunskaper och färdigheter medan demokratiuppdraget kan sägas innebära att fostra eleverna till ansvarskännande individer och medborgare i ett demokratiskt samhälle. Uppdraget utgår särskilt från skolans värdegrund som definieras i läroplanen.⁶

Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. (...) Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor är de värden som skolan ska gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.

Enligt skollagens portalparagraf ska hänsyn i utbildningen tas till barns och elevers olika behov och alla barn och elever ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.⁷ Skolan har således också ett tydligt kompensatoriskt uppdrag. Jämfört med den tidigare skollagen innebär den nuvarande regleringen ett ökat krav på skolan. Tidigare skulle ”hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd” vilket ska jämföras med dagens oändliga mål för samtliga elever.⁸

Det breda uppdraget gör det svårt att fånga upp skolväsendets eller en enskild skolenhets kvalitet i ett enskilt mått. Olika mått, t.ex. elevers resultat på nationella prov eller elevers självrapporterade utveckling i enkäter, fångar olika dimensioner av kvalitet men inte helheten. De senaste årens fokus på kvantitativa utfallsmått har tenderat att tränga undan andra sätt att mäta skolkvalitet, även om många fortfarande menar att de kvantitativa måtten är för få.⁹ Flera av måtten är också beroende av bakomliggande faktorer som elevens socioekonomiska förutsättningar och skolans elevsammansättning, vilket gör att tillförlitligheten kan ifrågasättas när dessa inte kan beaktas eller kontrolleras för. I grundsärskolan sätts betyg endast när eleven eller elevens vårdnadshavare begär det vilket ytterligare påverkar möjligheterna till kvantitativ uppföljning.¹⁰

⁶ Se Lgr11.

⁷ 3 kap. 3 § skollagen.

⁸ 1 kap. 2 § skollag (1985:1100).

⁹ Jarl, Blossing & Andersson (2017), s. 161.

¹⁰ 11 kap. 19 § skollagen.

Fokus på de kvantitativa utfallsmåtten kan också påverka individerna och verksamheten i sig på delvis negativa sätt. Det är förhållandevis lätt att samla in och sammanställa sådana uppgifter men resultat enligt olika mätningar är bara en viktig indikation på måluppfyllelse, inte måluppfyllelse i sig. Då resultatmått är öppna för olika typer av manipulation och bara fångar delar av skolans breda uppdrag finns en risk att den generella synen på och diskussionen om skolan trivialiseras.¹¹ Samtidigt som kvantitativ utvärdering är oundgänglig så måste den utföras, tolkas och användas med omdöme. Omdöme kräver i sin tur kompetens vad gäller metod och förståelse för verksamhetens natur.

3.2 Rollfördelningen mellan staten och kommunerna

Styrningen av den svenska grundskolan är komplex. Kraftigt förenklat kan man säga att staten definierar de mål som skolan ska arbeta mot men överlåter åt kommunerna och de enskilda huvudmännen att organisera arbetet. Staten, via Skolinspektionen, granskar att skolorna uppfyller de mål staten fastställt medan kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att finansiera verksamheten.

I den svenska skolan har alltså huvudmannen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter.¹² Skollagen medger både offentliga (kommun och stat) och enskilda huvudmän för skolan.¹³ Som framgår nedan finns vissa skillnader bl.a. i ansvarsområdenas omfattning mellan offentliga och enskilda huvudmän, den främsta är kommunens skyldighet att erbjuda utbildning jämfört med enskilda huvudmäns frivillighet. Men för att främja kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet gäller som utgångspunkt att alla skolor, oavsett huvudman, ska ha samma villkor och skyldigheter i så stor utsträckning som möjligt. En bärande princip i skollagen är därför att alla verksamheter ska ha en gemensam reglering när så är möjligt.

Det är viktigt att komma ihåg att den svenska skolan aldrig har varit enbart statlig eller enbart kommunal. Över tid har ansvaret förskjutits i antingen kommunal eller statlig riktning. Sedan den tydliga ansvarsförskjutningen från staten till kommunerna i början av 1990-

¹¹ Se t.ex. Bornemark (2018); Koretz (2008); Jackson (2018b).

¹² 2 kap. 8 § skollagen.

¹³ 2 kap. 2–5 §§ skollagen.

talet i samband med den s.k. kommunaliseringen av skolan har staten steg för steg förtydligat den statliga styrningen, särskilt genom att reglera flera delar i detalj. Exempel på detta är införandet av nationella prov, Skolinspektionens förstärkta uppdrag, kraven på lärarlegitimation liksom ett ökat ekonomiskt ansvarstagande. I diskussionen om vem som bör bära ansvaret är det viktigt att komma ihåg att flera andra reformer sjuösattes ungefär samtidigt som kommunaliseringen genomfördes, något som också har påverkat styrningen av skolan. Bland dessa bör särskilt nämnas friskolereformen och den därmed utökade möjligheten att välja att gå i en fristående skola i stället för en kommunal, liksom möjligheten att välja mellan kommunala skolor, vilka introducerade en marknadslogik i skolväsendet.¹⁴

Förändringar har också över åren gjorts i den balans som råder mellan den politiska styrningen och den professionella styrningen av verksamheten, jfr figur 3.1. Ett utmärkande drag för det rådande styrsystemet är den så kallade dubbla styrningen. Den ena styrningen innebär bl.a. att staten ger huvudmannen i uppdrag att se till att skolenheterna har sådana förutsättningar att de kan nå de nationella målen. Den andra styrningen innebär ett uppdrag, förbi huvudmannen, direkt till lärarna och rektorerna att utforma verksamheten på den enskilda skolan på ett sådant sätt som innebär att eleverna får förutsättningar att uppnå lärandemålen, alltså ett uppdrag direkt till skolans professioner.¹⁵ Skolprofessionernas inflytande över verksamheten är alltså tänkt att vara stort, detta till skillnad från den tydliga statliga styrningen av verksamheten i klassrummen som fanns innan reformerna i början av 1990-talet. Dagens dubbla styrning kan dock i praktiken leda till att verksamma i skolan hamnar i svåra situationer när de både har att förhålla sig till det centrala regelverkets krav men också till lokalpolitiska beslut om skolans förutsättningar såsom skolans budget. Kommuner ser det också som ett problem att skolledare har fått större ansvar och mer makt än tidigare. Genom att skollagen pekar ut vilka befogenheter skolchef och rektor ska ha minskar kommunernas möjlighet att styra skolverksamheten.¹⁶ Ansvaret för resurserna respektive verksamheten hänger inte helt ihop. Dessutom kräver denna ökade autonomi ett annat system av upp-

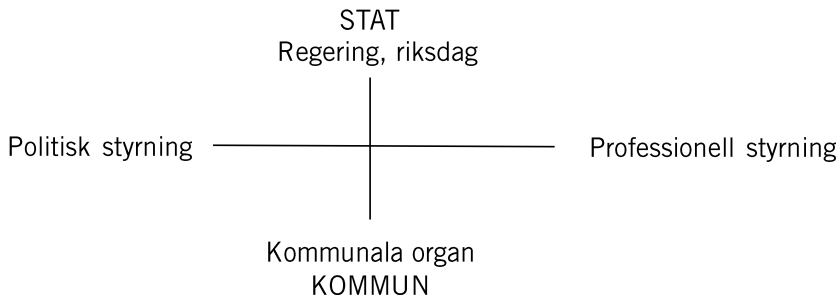
¹⁴ Prop. 1991/92:95 Prop. 1992/93:230.

¹⁵ Skolverket (2011), s. 15.

¹⁶ Statskontoret (2016), s. 166.

följning och utvärdering av verksamheten än tidigare för att kontrollera att de nationella målen nås. Detta kan av den enskilda läraren och rektorn uppfattas som att den professionella friheten liksom förtroendet för professionen har minskat.¹⁷

Figur 3.1 Två dimensioner i styrningen av skolan*



* Jarl. och Pierre red. (2018), s. 18.

3.2.1 Staten reglerar

Riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolans verksamhet som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller hög kvalitet. De grundläggande bestämmelserna om skolväsendet finns i skollagen. Via Skolinspektionen följer staten upp att målen uppfylls, dels genom att besluta om tillstånd för nya fristående skolor, dels genom granskning av verksamhet som bedrivs. Styrningsmodellen brukar kallas för mål- och resultatstyrning. Staten är också huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa.¹⁸

Vid sidan av det juridiska styrmedlet har staten huvudsakligen lämnat ifrån sig ansvaret för skolan till kommunerna och huvudmännen. De direkta ekonomiska styrmedlen för skolväsendet ligger sedan början av 1990-talet i de kommunala händerna. Staten har dock de senaste åren delvis, genom att ett större antal riktade statsbidrag har införts, försökt att påverka huvudmännen att utveckla

¹⁷ Jarl och Rönnberg (2019), s. 47.

¹⁸ Av de knappt 1 068 300 eleverna i grundskolan läsåret 2018/2019 fanns 659 elever i specialskolan och 159 elever i sameskolan.

verksamheten i den riktning som staten prioriterar dvs. en kombination av ekonomiskt och ideologiskt styrmedel.

Staten styr också skolverksamheten indirekt via lärar- och förskollärarytbildningarna och de möjligheter till fort- och vidarebildning som erbjuds vid universitet och högskolor, delvis i samarbete med Skolverket. Staten ansvarar för att fastställa de olika lärar- och förskollärarexamina liksom de krav som ställs för att erhålla examen vilket är avgörande för vilka kunskaper och färdigheter lärare i skolan har och därmed hur undervisningen genomförs. Även Skolforskningsinstitutet liksom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska på olika sätt bidra till att stärka skolväsendets samlade kompetens. Skolverket har en särskild betydelse för styrningen. Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet med uppgift att främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö men ska också bl.a. följa och utvärdera skolväsendet på nationell nivå.¹⁹

Dagens styrning ska jämföras med statens styrning innan de omfattande reformerna i början av 1900-talet. Då styrde Skolöverstyrelsen tydligt verksamheten inom ramen för riksdagsbesluten och länskolnämnderna utförde inspektioner, erbjöd fortbildning och följde upp olika skolenheters verksamhet. Kostnaderna för undervisning finansierades i huvudsak via ett system av flertalet specialdestinerade statsbidrag som kanaliserades via de statliga myndigheterna. Jämfört med flertalet andra områden som kommunerna ansvarar för är statens styrning inom skolområdet dock omfattande i dag trots den s.k. kommunaliseringen.²⁰

Det pågår i dag en diskussion om hur de statliga skolmyndigheterna ska organiseras och var staten ska finnas representerad, inte minst efter Skolkommissionens och 2017 års Skolmyndighetsutrednings förslag.²¹

3.2.2 Kommunerna finansierar och bedriver skolverksamhet

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och ansvarar därmed för grundläggande delar av det samlade offentliga åtagandet. På samma grund

¹⁹ SFS 2015:1047.

²⁰ Statskontoret (2016), s. 57.

²¹ SOU 2017:35; SOU 2018:41.

sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.²² Med ansvaret följer ett mandat att finansiera verksamheten genom inkomstbeskattning och avgifter. Ett av de områden som kommunerna i dag huvudsakligen ansvarar för att finansiera och sköta är skolväsendet.

Kommunfullmäktige i respektive kommun beslutar om mål och riktlinjer, fastställer budgeten och fördelar ekonomiska resurser till kommunens olika verksamheter.²³ Kommunen ska även utse en eller flera nämnder som ska utföra kommunens uppgifter enligt skollagen.²⁴ Ofta beslutar nämnden om fördelningen av medel mellan de olika skolformerna, mellan olika huvudmän och mellan kommunens egna skolenheter.

Tanken bakom den decentraliserade styrningen av skolan som infördes under 1990-talet var att kommunerna skulle ha stor handlingsfrihet att anpassa skolans organisering och finansiering efter lokala behov och förutsättningar för att alla elever skulle få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet samtidigt som skolan skulle bli mer effektiv. Kommunen gavs ett ”innovationsutrymme” för att kunna pröva och hitta de bästa lösningarna. Kommunen har i dag formellt möjligheter att påverka skolans verksamhet genom att den beslutar om de ekonomiska förutsättningarna för samtliga skolor i kommunen, fristående och kommunala, men också via huvudmannskapet och beslutanderätten över hur den kommunala skolan organiseras.²⁵ Kommunerna har möjlighet att själva bestämma skattesats, hur kommunen ska prioritera mellan kommunens olika verksamhetsområden liksom hur kommunen ska fördela och använda resurserna i respektive verksamhet, t.ex. skolväsendet, för att nå fastställda mål.

Vad gäller skolans organisering finns viss statlig reglering, inte minst vad gäller vilka som får anställas tills vidare som lärare och bedriva undervisningen, men även att t.ex. en skolchef måste finnas. Denna styrning gäller samtliga skolhuvudmän och gäller inte särskilt för kommunerna.

²² 14 kap. 2 § regeringsformen.

²³ 5 kap. 1 § kommunallagen.

²⁴ 2 kap. 2 § skollagen.

²⁵ Då fristående skolor är öppna för alla elever oavsett hemkommun, kan dock dessa också erhålla ersättning för elever från andra kommuner än lägeskommunen.

3.3 Vad innebär det att vara huvudman?

Begreppet huvudman används inom olika rättsområden för att beteckna vilken aktör, oftast stat, kommun eller region, som är ansvarig för en viss uppgift. Förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan ha både kommunala och enskilda huvudmän. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.²⁶ Detta uppdrag innebär i sin tur att huvudmannen, för att ge rätt förutsättningar, måste vara medveten om de statliga mål och krav som finns i skollag och förordningar, mål och krav som inte är riktade direkt till huvudmannen utan till t.ex. lärare och rektorer. Huvudmannens uppgift är alltså inte att styra hur undervisningen ska genomföras i klassrummet, det är lärarens och rektorernas ansvar.

För att främja kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet är en utgångspunkt i det nuvarande styrsystemet som tidigare nämnts att skolor, oavsett huvudman, i så stor utsträckning som möjligt ska ha samma villkor och skyldigheter. Detta är ett uttryck för principen om lika behandling mellan kommunala och fristående verksamheter. Principen gäller trots att de kommunala huvudmännen har en skyldighet att bedriva grundskola medan de enskilda gör det frivilligt och har, så länge de får tillstånd, en möjlighet att välja om och när de vill etablera sig liksom om de vill avveckla en befintlig verksamhet.

Att huvudmannaskapet, och därmed ansvaret i sin helhet, för verksamheten tilldelas den enskilda skolhuvudmannen skiljer sig från hur t.ex. vården är reglerad. I vården bärs ansvaret generellt fortsatt av region, kommun och stat även när enskilda driver verksamheten.²⁷ Däremot kan andra uppgifter ibland överlämnas. I motsats till välfärdsområden som vård, omsorg och vuxenutbildning innebär detta att det i skolan inte skrivs några avtal mellan finansär och utförare, dvs. mellan kommunen och den enskilda huvudmannen. Allt är i stället reglerat i skolförfattningarna.

²⁶ 2 kap. 8 § skollagen.

²⁷ 2 kap. 2–3 §§ Hälso- och sjukvårdslagen.

3.3.1 Skillnader finns mellan kommunala och enskilda huvudmäns uppdrag

Enskilda huvudmän har på motsvarande sätt som kommunala huvudmän det primära och direkta ansvaret för verksamheten vid de fristående skolorna. Huvudmännen bestämmer själva hur resurserna som huvudmannen erhållit från elevernas hemkommuner ska fördelas mellan de skolenheter som ingår i organisationen och olika verksamhetsområden. Till fristående skolor finns också en möjlighet att lämna ekonomiska bidrag, även om utbildningen ska vara avgiftsfri. Huvudmännen ska rapportera ekonomisk information på enhetsnivå till SCB, som på Skolverkets uppdrag samlar in denna information.²⁸ Rapporteringen som enskilda huvudmän gör skiljer sig dock något från den rapportering som kommunala huvudmän gör. Beroende på vilken associationsform huvudmannen valt finns också krav i olika författningar på t.ex. extern redovisning. De fristående skolorna har också ett ansvar gentemot ägarna på ett annat sätt än de kommunala, t.ex. utifrån aktiebolagslagens skrivningar.²⁹

Huvudregeln är att en fristående skola, liksom en kommunal, ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. En enskild huvudman behöver dock inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev i de fall då man ansökt om tilläggsbelopp för särskilt stöd hos elevens hemkommun och hemkommunen har avslagit ansökan på den grunden att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter annars skulle uppstå för kommunen.³⁰ Det är också så att enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala, har möjlighet att vid fler sökande än det finns platser, neka elever plats vid en skolenhet hos huvudmannen. Kommunen måste i dessa fall erbjuda eleven en plats vid en annan kommunal skola.

Som utgångspunkt kan en viss etableringsfrihet sägas gälla för såväl kommunala som fristående skolor, dvs. huvudmannen avgör själv om den vill starta processen för att etablera en ny skolenhet. En ny fristående skola måste dock, till skillnad från en kommunal skola, godkännas av Skolinspektionen för att få driva verksamhet. För godkännande ska Skolinspektionen bl.a. bedöma om den enskilde är lämplig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller

²⁸ Se t.ex. 26 kap. 25 § skollagen och förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

²⁹ Aktiebolagslagen (2005:551).

³⁰ Se bl.a. 10 kap. 35 § skollagen.

för verksamheten men också om etableringen medför påtagliga negativa följder på lång sikt (fem år har ansetts vara ett riktmärke) för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.³¹ Påtagliga negativa följder kan exempelvis vara att kommunen tvingas lägga ned en befintlig kommunal skola och att detta avsevärt skulle öka avståndet till närmaste skola för eleverna i kommunen eller att det skulle leda till bestående kostnadsökningar för kommunen.³² Skolinspektionen ska i arbetet inhämta synpunkter från den kommun som den fristående skolan ansöker om att etablera sig i. Inriktningen på kommunens synpunkter varierar ofta beroende på kommunens politiska färg och Skolinspektionens godkännande följer inte alltid kommunens yttrande.³³ De senaste åren har kraven på den enskilda huvudmannen skärpts för godkännande t.ex. måste samråd ske med den kommun där utbildningen ska bedrivas och den enskilde måste enligt skollagen visa att den genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten samt bedöms vara lämplig.³⁴

Det finns också skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän vad gäller de följder Skolinspektionens tillsyn kan leda till. Om bristerna är mycket allvarliga kan Skolinspektionen återkalla godkännandet för en fristående skola. En kommunal skola kan åläggas ett tillfälligt verksamhetsförbud.³⁵ En utredare som biträder Utbildningsdepartementet har i uppdrag att lämna förslag som innebär att Statens skolinspektions möjlighet att stänga skolor med stora och återkommande brister, såväl fristående som kommunala, ska öka.³⁶

Ytterligare en skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän är att endast kommunala huvudmän har som uppgift att tillgodose kraven enligt offentlighetsprincipen (rätten att ta del av allmänna handlingar). Offentlighetsprincipen gäller i dag inte för enskilda huvudmän. Ett förslag om offentlighetsprincipen i fristående skolor bereds inom Regeringskansliet.³⁷

³¹ 2 kap. 5 § skollagen; Prop. 2009/10:157 s. 21.

³² Prop. 1995/96:200, s. 53. Se också Förvaltningsrätten i Stockholm 2011-05-31, mål nr 1871-11.

³³ Se t.ex. SOU 2016:66, s. 145.

³⁴ 2 kap. 5–6 a §§ skollagen.

³⁵ 26 kap. 13, 14, 17, 18 §§ skollagen.

³⁶ Utbildningsdepartementet (2019).

³⁷ Lagrådsremiss Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor, Promemorior Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag U2019/00336/GV.

3.3.2 Kommunernas myndighetsansvar utöver huvudmannaskapet

Utöver det ansvar som följer av huvudmannaskapet för de kommunala skolorna har kommunerna även ett särskilt ansvar, ett myndighetsansvar. Vilket ansvar en viss uppgift vilar på, det generella myndighetsansvaret eller huvudmannaansvaret, kan i vissa fall vara svårt att avgöra. Enskilda huvudmän har endast ett huvudmannaansvar, som i princip kan jämföras med kommunernas huvudmannaansvar. Enskilda huvudmän kan dock ha andra åtaganden, t.ex. mot aktieägare eller styrelse, beroende på i vilken bolagsform de är organiserade.

Kommunen har det yttersta ansvaret att tillhandahålla utbildning till alla som har rätt till det och måste därför ha en beredskap för variationer i elevunderlagets storlek, att ta emot elever som exempelvis är nyinflyttade, som väljer att sluta vid en fristående skola eller om en fristående skola lägger ned sin verksamhet till följd av att t.ex. Skolinspektionen beslutat att återkalla tillståndet eller att företaget gått i konkurs. Utöver detta yttersta ansvar har kommunerna även vissa renodlade myndighetsuppgifter som är tydligare åtskilda från själva huvudmannaskapet:

- Kommunerna ansvarar för att fördela medel till såväl egna skolor som att lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en fristående skola.
- Kommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov (socioekonomisk viktad resursfördelning).³⁸
- Hemkommunerna har ett ansvar att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt.³⁹ Detta ansvar omfattar dels det tidigare nämnda ansvaret för att erbjuda alla elever en utbildningsplats dels att kommunen också ansvarar för att barn som inte går i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola får den utbildning de ska ha.⁴⁰

³⁸ 2 kap. 8 b § skollagen.

³⁹ 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.

⁴⁰ 7 kap. 21 § skollagen.

- Kommunerna ansvar för att fatta beslut om mottagande i grundsärskola.⁴¹
- Hemkommunen har en informationsskyldighet om utbildning i förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor m.m.⁴²
- Kommunerna har ett ansvar att anordna och pröva rätten till skol-skjuts.⁴³
- Kommunerna har rätt till insyn i de fristående skolor som finns i kommunen så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter och tillgodose allmänhetens behov av insyn.⁴⁴ Denna rätt innebär att kommunen fortlöpande ska hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklas. Rätten till insyn innebär dock inte någon rätt för kommunen att göra påpekanden gentemot den fristående skolan.⁴⁵ Möjligheten till insyn har ansetts vara en förutsättning för att kommunen ska kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov och för att garantera att offentliga medel för utbildning används för avsett ändamål.⁴⁶

Vid sidan av dessa uppgifter som i huvudsak har anknytning till förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan har kommunen också t.ex. ett aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år som inte genomför gymnasieutbildning samt ett ansvar att pröva en enskilds ansökan om att godkännas som huvudman för fristående förskolor och vissa fritidshem liksom ett ansvar för tillsynen av sådana huvudmän.⁴⁷

3.4 Kommunernas och statens finansiering av skolan

Även om kommunerna är huvudansvariga för finansieringen av skolan så bidrar också staten i viss utsträckning via riktade statsbidrag och via det kommunala utjämningsystemet. Kommunens inkomster kommer därmed från fyra olika håll.

⁴¹ 7 kap. 5 § skollagen.

⁴² 29 kap. 19 § skollagen.

⁴³ 10 kap. 32 § skollagen.

⁴⁴ T.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

⁴⁵ Prop. 2009/10:165.

⁴⁶ Prop. 1995/96:200.

⁴⁷ 2 kap. 7 § och 25 kap. 10 § skollagen respektive 26 kap. 4 §§ skollagen.

1. Kommunernas totala kostnader finansieras till stora delar av intäkter från den **kommunalskatt** som invånarna betalar. Hur stor del av intäkterna från kommunalskatten som går till skolväsendet i kommunen avgör kommunen själv.
2. Vid sidan av kommunalskatten är för många kommuner det kommunalekonomiska utjämningsystemet med sina olika delar en viktig inkomstkälla. Cirka 14 procent av kommunernas totala intäkter består av **generella bidrag** som räknas fram i det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Även dessa medel avgör respektive kommun till vilken av kommunernas olika verksamheter de ska prioriteras.
3. **Riktade statsbidrag** utgör ungefär 7 procent av kommunernas totala intäkter. Skolverket administrerar ett 70-tal olika riktade statsbidrag, de flesta s.k. stimulansbidrag. Riktade statsbidrag lämnar inte samma flexibilitet vad gäller kommunens möjligheter att prioritera dem till olika verksamheter utan är avsedda för ett visst ändamål. Vid sidan av dessa riktade statsbidrag kan kommunerna också få kostnadsersättning från andra statliga myndigheter, t.ex. ersättning från Migrationsverket för asylsökande barns skolgång.
4. Kommunen kan också ha vissa övriga intäkter. Ett exempel är den **avgift** som föräldrar betalar för att ha sina barn i förskola och fritidshem. Kommunen avgör själv hur medlen ska användas.

Vilken andel av kostnaderna för skolväsendet som kan hänföras till olika finansieringskällor skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna eftersom t.ex. de generella statsbidragen i högre grad går till kommuner med svagare skatteunderlag.

I kapitel 7 och 8 analyseras resurserna i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan.

3.4.1 Hur enskilda huvudmäns verksamhet finansieras

En enskild huvudman som har fått ett godkännande av Skolinspektionen att starta en skolenhet ska erhålla ekonomiska resurser för varje elev från respektive elevs hemkommun, i skollagen benämnt som ett bidrag.⁴⁸ Ersättningen till den enskilda huvudmannen ska

⁴⁸ 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, och 11 kap. 36 § skollagen.

bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.⁴⁹ Ofta används termen ”skolpeng” för att beskriva det bidrag från elevens hemkommun som följer eleven till den skola eleven går vid. Denna term är dock inte reglerad eller tydligt definierad på annat sätt.

Ersättningen till den enskilda huvudmannen utgörs huvudsakligen av det som i skollagen benämns som grundbelopp.⁵⁰ Hur resurserna fördelas per elev kan i en och samma kommun skilja sig beroende på om eleven går i en fristående skola, kommunens egna skolor eller i en kommunal skola i en annan kommun än hemkommunen. Detta beror på att kommunen ska fördela resurser till utbildning efter elevernas olika förutsättningar och behov men kan också bero på hur verksamheten är organiserad.⁵¹ För vissa elever, elever med ett omfattande behov av särskilt stöd samt för elever som deltar i modersmålsundervisning eller lovskola, lämnas också ett tilläggsbelopp vilket för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.⁵² Den enskilda huvudmannen avgör hur de samlade resurserna som en skolenhet erhåller ska fördelas mellan t.ex. elevgrupper eller årskurser.

Kommuner har, om det finns särskilda skäl, möjlighet att beräkna ersättning för lokalkostnader på ett annat sätt än det ovan beskrivna. Om det finns särskilda skäl ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilda huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilda huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.⁵³ Detta sistnämnda öppnar upp för kommuner att via lokalersättningen ge särskilt gynnande villkor till enskilda huvudmän som etablerar sig i kommunen, vilket i viss mån går emot den

⁴⁹ 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen.

⁵⁰ 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen samt 14 kap 4 § skolförordningen.

⁵¹ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁵² 10 kap. 39 § skollagen samt 14 kap. 8 § skolförordningen. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Av förarbetena samt domar framgår dock att den absoluta merparten av kostnaderna för en elevs särskilda stöd ska täckas av grundbeloppet, se prop. 2008/09:171, s. 41 ff. och HFD 4314-11.

⁵³ 14 kap. 6 § skolförordningen.

princip om likabehandling som annars gäller mellan olika enskilda huvudmän samt mellan enskild och kommunal huvudman.

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.⁵⁴ Bidraget ska fastställas per kalenderår och grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.⁵⁵ Den enskilda huvudmannen har möjlighet att överklaga ett bidragsbeslut genom förvaltningsbesvär och därmed få hela beslutet prövat i sak inklusive beloppets storlek.⁵⁶ Detta är något som görs ofta.⁵⁷

I kapitel 8 redogörs för skillnader i kostnaden per elev beräknad per hemkommun.

3.5 Det kommunala självstyret, men även näringsfriheten, påverkar styrningen

Den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse är central i frågor som rör skolväsendet. Principen måste beaktas när förslag till förändringar övervägs. På motsvarande sätt behöver också rätten till näringsfrihet som berör enskilda skolhuvudmän beaktas. Detta avsnitt avser därför att tydliggöra vilka förändringar av skolans styrning som är möjliga att överväga utifrån dessa principer. Elevens rätt till en utbildning av hög och likvärdig kvalitet behöver dock vara det avgörande.

3.5.1 Grunderna i det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret regleras i grundlag och bestämmelserna i regeringsformen svarar mot självstyrets syften – demokrati och effektivitet.⁵⁸ I lag bestäms vilka områden som kommunerna ansvarar för,

⁵⁴ 14 kap. 10 § skolförordningen.

⁵⁵ 14 kap. 1 § skolförordningen.

⁵⁶ 28 kap. 5 § skollagen. Här finns dock ett dilemma för många fristående skolor. För att kunna överklagas behöver beslutet vara riktat till den part det berör, inte vara ett allmänt beslut om nivå. Det är inte ovanligt att kommuner fattar generella beslut som därmed inte går att överklaga. HFD mål nr 5998-16. Det förekommer också att kommunens beslut fattas senare än vad regelverket säger vilket medför betydande osäkerhet och svårigheter för de enskilda huvudmännen. Se t.ex. Friskolornas riksförbund (2018b).

⁵⁷ SOU 2016:66, s. 65.

⁵⁸ Kap. 1 och 14 regeringsformen.

men inom dessa ramar är det respektive kommuns ansvar att avgöra hur verksamheten på bästa sätt kan utformas och bedrivas. Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Kommunernas rätt till självstyre på olika områden har fått till följd att verksamheter utformats på högst olika sätt i olika delar av landet.

Det kommunala självstyret är dock inte obegränsat. Inom vissa områden väger nationella krav på en enhetlig reglering tyngre än intresset för det kommunala självstyret. Ett sådant område är skolväsendet där staten, som ovan nämnts, styr genom att sätta upp regler och mål för verksamheten för att skolan ska vara likvärdig. I sammanhanget är det också viktigt att känna till att medborgarna kan uppfatta att kommunerna i princip arbetar på statens uppdrag vilket ger staten ett visst ansvar för den service som kommunerna ger sina medborgare.⁵⁹

I samband med reformer som kan komma att påverka kommunens självstyre ska möjliga förslag analyseras utifrån hur de påverkar det kommunala självstyret och om skälen för en reform kan motivera det intrång i självstyret som förslaget innebär.⁶⁰ Om syftet kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt ska detta sätt väljas.⁶¹ Det ska alltså göras en proportionalitetsbedömning.

Generella fördelar och nackdelar med ett decentraliserat beslutsfattande

Det går att se flera fördelar med en stark kommunal självstyrelse, ofta lyfts bl.a. följande fram:⁶²

- Medborgarna kan påverka beslut som rör deras vardag genom att utse och utkräva ansvar av sina valda företrädare och ha en nära kontakt och dialog med dem. Närheten kan öka pressen på lokala beslutsfattare att använda resurserna så effektivt som möjligt.

⁵⁹ Birgersson & Westerståhl (1992), s. 212 ff.

⁶⁰ 14 kap. 3 § RF: En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

⁶¹ Prop. 2009/10:80, s. 212.

⁶² För en bredare diskussion om för- och nackdelar se t.ex. Erlingsson & Ödalen (2017), s. 67, Mörk m.fl. (2019), s. 23 ff.; SOU 2014:5; SKR:s programberedning (2014), s. 12.

- De förtroendevalda kan basera sina beslut på lokal kunskap och överblick och på breda och kontinuerliga kontakter med medborgarna. Kommunerna kan anpassa verksamheten efter varierande lokala förutsättningar.
- Olika lösningar i olika kommuner möjliggör jämförelser och utveckling genom att lära av varandra.
- Det skapas en maktindelning mellan den nationella och den kommunala nivån. Den politiska majoriteten i kommunen skiljer sig inte sällan från den i riksdagen.

Samtidigt kritiserar den kommunala självstyrelsen för att leda till skillnader mellan olika delar av landet och sämre förutsättningar för att skapa en likvärdig eller jämlik välfärd inklusive skola, detta inte minst beroende på skillnader i t.ex. ekonomi och demografisk sammansättning. Lokalt fattade beslut kan också ge konsekvenser som går emot nationellt ställda ambitioner och målsättningar om likvärdighet i landet som helhet. Kritiker hävdar även att kunskaper om lokala förhållanden inte kan ersätta kvalificerad sakkunskap och att t.ex. ett alltmer komplext regelverk kräver kompetens som är svår att upprätthålla lokalt. Stordriftsfördelar vad gäller t.ex. administration och upphandling lyfts också ofta fram som fördelar med en mer central styrning.

Det kommunala självstyret i skolan kan sägas ha blivit mer radikalt än först avsett då flera av de statliga styrmedel som skulle garantera likvärdigheten ganska snabbt avskaffades, t.ex. sektorsbidraget och den statliga meritvärderingen.⁶³ Vid sidan av kommunaliseringen ändrade andra reformer förutsättningarna för kommunerna att planera och ansvara för verksamheten. Av dessa kan nämnas övergången till mål- och resultatstyrning samt de s.k. valfrihetsreformerna med ökad möjlighet för fristående skolor att etablera sig med offentligt stöd samt möjligheten för föräldrar och elever att välja skola. Dessa förde med sig krav på kommunal anpassning bl.a. avseende planering och utbetalning av skolpeng till de fristående skolor som elever i kommunen valde.

⁶³ SOU 2014:5, s. 18.

Hur stort utrymme för självstyrelsen finns på skolområdet?

Den kommunala bestämmanderätten över skolan ligger i dag huvudsakligen inom två områden, att finansiera skolan samt att vara huvudman för den egna skolverksamheten utifrån fastställt regelverk. Därutöver har kommunen som ovan beskrivits en handfull ytterligare uppgifter.

SKR menar att ett fungerande kommunalt självstyre bör innebära att:⁶⁴

- det finns utrymme att fatta lokala och regionala beslut som är politiskt relevanta,
- staten har tilltro till att kommuner agerar i medborgarnas intressen för att nå nationella mål,
- ett reellt ansvarsutkrävande kan ske på lokal nivå,
- staten lägger fast övergripande mål medan kommuner avgör hur dessa ska uppnås, och
- det finns en acceptans för att olika kommuner väljer olika lösningar och uppnår olika resultat.

Utifrån flera av dessa punkter menar utredningen att det går att ifrågasätta hur långt det kommunala självstyret i praktiken sträcker sig i dag vad gäller skolväsendet, särskilt när den statliga direkta liksom indirekta styrningen så påtagligt har ökat de senaste åren. Graden av självstyre påverkas heller inte enbart av den omfattande statliga styrningen utan också av enskilda huvudmäns faktiska etableringsval och verksamheter. Kommunens möjlighet att styra och planera skolverksamheten påverkas i vissa kommuner betydligt av de fristående skolor som är verksamma där. Det finns flera exempel på kommuner där samarbetet mellan kommunen och de enskilda huvudmännen fungerar väl och man tar ett gemensamt ansvar för dimensionering av verksamheter och placering av elever men utredningen erfar att det också finns flera där konkurrens och misstro är det som huvudsakligen präglar förhållandet mellan huvudmännen.

⁶⁴ SKR:s programberedning (2014), s. 13.

3.5.2 Grunderna i näringsfriheten

På samma sätt som kommunernas självstyre värnas i grundlag finns regler vad gäller företag, dvs. för enskilda skolhuvudmän.⁶⁵ Näringsfrihet är även inskriven som en grundläggande fri- och rättighet i artikel 16 i EU-stadgan.⁶⁶

Näringsfrihet innebär förenklat att vem som helst får starta, äga och driva företag och att konkurrensen mellan företag ska vara fri utan att det allmänna gör ingrepp. I näringsfrihetens kärna ligger också bestämmanderätten över företagets organisering liksom möjligheten att göra vinst eller förlust på verksamheten.

Näringsfriheten är, precis som principen om det kommunala självstyret, ingen absolut princip. Inskränkningar får göras och görs, framför allt för de verksamheter som bedrivs inom det offentligt finansierade området. För att en inskränkning ska vara tillåten krävs för det första, att det föreligger ett angeläget allmänt intresse och, för det andra, att en inskränkning inte införs enbart för att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.⁶⁷ Ett ingrepp får inte heller vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja (proportionalitetsprincip).⁶⁸

Vad som är ett angeläget allmänt intresse bedöms från fall till fall. Det finns relativt omfattande regleringar på närings- och yrkesfrihetens område. Dessa har tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse görs från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.⁶⁹ Det är naturligt att det ställs krav när privata företag utför offentliga uppgifter t.ex. inom sjukvård eller utbildning för att önskat utfall i förhållande till övergripande mål m.m. ska nås. Skollagens omfattande krav dels för att få tillstånd att bedriva utbildningsverksamhet (avsnitt 3.3), dels för hur verksamheten ska bedrivas, är exempel på sådana krav.

Regleringar som påverkar näringsfriheten måste också vara generella så att alla har möjlighet att konkurrera på lika villkor, den s.k.

⁶⁵ 2 kap. 17 § regeringsformen.

⁶⁶ Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02.

⁶⁷ Prop. 1993/94:117, s. 21; Prop. 2013/14:215, s. 37.

⁶⁸ Prop. 1993/94:117, s. 39.

⁶⁹ Prop. 1993/94:117 s. 51.

likhetsprincipen, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs.⁷⁰ Det är inte tillåtet med begränsningar som enbart gynnar eller drabbar vissa företag på en marknad som åtminstone delvis öppnats upp för konkurrens.

3.6 Skolmarknaden påverkar verksamheten

Styrningen av skolan påverkas inte bara av vilken instans som fattar beslut om vilka styrmedel utan självfallet också av hur styrningen är utformad, dvs. vilken styrmodell som används och hur förhållandet mellan olika aktörer inom skolväsendet regleras. Dagens reglering har lett till att vad som brukar kallas en *skolmarknad* har uppstått.⁷¹

Att konkurrens mellan olika utförare skulle kunna leda till något positivt är enligt nationalekonomisk teori på flera sätt en självklar tanke. Förenklat är den bakomliggande logiken att en mångfald av skolaktörer som konkurrerar om elever och den skolpeng de bär med sig borde kunna leda till kostnadseffektivitet och kvalitetsförbättringar samt en bättre matchning mellan elevens individuella behov och skolans verksamhet. Huvudmän som försöker kompromissa med kvaliteten förväntas slås ut eller tvingas anpassa sin verksamhet till omgivningens krav. Teorin fungerar dock inte alltid i praktiken, bl.a. för att marknaden av olika skäl inte fungerar perfekt. Exempel på marknadsmisslyckande är negativa externa effekter där enskildas beslut påverkar andra i negativ riktning och informationsproblem som gör det svårt att bedöma verksamhetens styrkor och svagheter i relation till både kort- och långsiktiga behov. I skolverksamhet är sannolikt båda problemen betydande varför marknaden, liksom många andra marknader, behöver regleras. Samma skäl som skapar behovet att reglera skolmarknaden gör den emellertid också svår att reglera – det finns betydande intressekonflikter och det kan vara svårt att avgöra verksamhetens kvalitet och regelefterlevnad. Det som Riksrevisionen konstaterar om vårdmarknaderna gäller i högsta grad även för skolmarknaden:

⁷⁰ Prop. 1993/94:117 s. 51 f.

⁷¹ Avsnittet bygger på Hartman red. (2011); Skolverket (2012) samt Gustafsson, Sörlin & Vlachos (2016).

Vårdmarknaderna är inte traditionella marknader där säljare och köpare möts. De är marknader med tre parter – en producent (vårdgivaren) som säljer en tjänst, en kund (patienten) som konsumerar tjänsten och samhället (skattebetalarna) som betalar.⁷²

Kommunal verksamhet, och inte minst skolan, präglas också av vissa värden i grunden, värden som demokrati, långsiktighet, jämställdhet och likvärdighet, värden som inte självfallet är avgörande i den enskilda individens val av skola eller i utförarens planering av verksamheten.⁷³ När individens och samhällets intressen skiljer sig åt leder inte konkurrens per automatik till vad som ur samhällssynpunkt kan anses vara högre kvalitet eller effektivitet. I skolsammanhang är segregation och generositet i betygssättningen uppenbara exempel där individ- och samhällsintresse kan hamna i konflikt. Många ytterligare konflikter mellan individ- och samhällsintresse är emellertid möjliga när det gäller barns grundläggande utbildning.⁷⁴

En av de bakomliggande anledningarna till friskolereformen och införandet av det s.k. fria skolvalet i början av 1990-talet var den ovan beskrivna tanken att införandet av marknadsmekanismer skulle kunna förbättra skolväsendet.⁷⁵ Högsta möjliga kvalitet för alla elever skulle uppnås till den av skolpengen givna kostnaden genom att marknadskrafterna fick verka. Den offentligt finansierade skolpengen skulle garantera lika ekonomiska möjligheter för alla elever. Andra viktiga anledningar till reformerna var också föräldrars och elevers möjlighet att själva välja liksom vikten av större mångfald av skolor med olika inriktningar och pedagogik. Eleverna skulle få möjlighet att välja skola utan att behöva flytta och utbudet skulle anpassas till vårdnadshavares och elevers efterfrågan. En nationellt styrd grundskola, i termer av utbildningens innehåll, skulle åstadkommas genom att staten beslutade om läroplanerna. I samband med att marknadsreformerna genomfördes ändrades också styrningsmodellen till den som kommit att kallas *New Public Management* eller *mål- och resultatstyrning*. Grundtankarna i denna styrningsmodell inkluderar delegering av beslut, tydliga ledningsstrukturer, konkurrens mellan utförare

⁷² Riksrevisionen (2014), s. 11. Dessa marknader brukar kallas för kvasimarknader. Se också t.ex. Kastberg (2005) beskrivning av kundvalsmodeller i kommuner och regioner.

⁷³ Ball (2007); Campbell m.fl. (2009); Abrams (2016).

⁷⁴ Se t.ex. Lundahl m.fl. (2014).

⁷⁵ Prop. 1991/92:95; Prop. 1992/93:230.

och resultatstyrning via tydliga mål samt uppföljning och utvärdering.⁷⁶

Det som brukar kallas för skolmarknaden består alltså av flera olika delar. Det är viktigt att komma ihåg att de olika delarna inte enbart rör de fristående skolorna utan omfattar skolverksamheten som helhet. Vanligen brukar följande delar anses vara av särskild betydelse, även om enskilda huvudmäns möjlighet att ta ut vinst kanske är den mest omdebatterade:⁷⁷

1. Etableringsfrihet för både kommunala och fristående skolor. En ny fristående skola måste dock, till skillnad från en kommunal skola, godkännas av Skolinspektionen för att få driva verksamhet. När en fristående skola har etablerats är lägeskommunen skyldig att lämna bidrag till verksamheten. Etableringen av en ny skola i ett område påverkar befintlig verksamhet, både kommunal och enskild.
2. Fritt skolval mellan kommunala skolor men också möjligheten att välja en fristående skola. En elev ska som grundprincip få gå på den kommunala skola där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå och fristående skolor ska vara öppna för alla elever. Hur eleverna placeras vid olika skolor spelar också roll för marknadens funktionssätt.
3. Skolpeng som i sin helhet följer med eleven när eleven flyttar mellan olika huvudmän, vanligen utan någon tidsfördröjning. En skolenhets eller huvudmans ekonomiska situation kan därmed snabbt förändras om elever av någon anledning bestämmer sig för att byta skola.

Skolmarknadens olika delar påverkar huvudmännens möjligheter att styra sin verksamhet. De kommunala huvudmännens möjligheter att styra skolverksamheten i den egna kommunen har i och med reformerna begränsats jämfört med tidigare. Kommunerna förlorade i och med införandet av det fria skolvalet kontrollen över elevernas placering över skolenheter och därmed ett viktigt instrument för att t.ex. motverka segregation. Kommunerna förlorade också, i olika utsträckning i olika delar av landet, möjligheten till långsiktig strategisk planering av skolenheters placering i kommunen då de har begränsade möjligheter att påverka *att* liksom *var* enskilda huvudmän väljer

⁷⁶ Se t.ex. kap. 3 i Molander (2017) för en genomgång av NPM samt NPM-reformer i Sverige.

⁷⁷ Se t.ex. Skolverket (2012a).

att etablera sig i kommunen. På motsvarande sätt ger den ständigt öppna möjligheten för eleven att byta skola liksom skolpengens konstruktion svåra planeringsförutsättningar för samtliga skolhuvudmän.

För att den s.k. skolmarknaden ska kunna leda till högre kvalitet krävs bl.a. att

- Samtliga elever har tillräcklig information om skolors kvalitet och att vårdnadshavarna efterfrågar de skolor som har god kvalitet och inte skolor p.g.a. att de har t.ex. viss elevsammansättning.
- Skolhuvudmännen konkurrerar om elever genom att förbättra kvaliteten och inte på andra sätt som t.ex. generösa betyg eller genom att erbjuda vissa kringtjänster.
- Skolorna kan utvärderas och resultaten ger effekt, dvs. att elevernas efterfrågan och skolornas verksamhet förändras beroende på resultaten. Skolor med hög kvalitet kan byggas ut och skolor med låg kvalitet kan utvecklas eller stängas.
- Skolmarknaden inte domineras av någon eller några skolhuvudmän eller att någon huvudman har tydliga fördelar i förhållande till sina förutsättningar, t.ex. vad gäller resurstilldelning.

Utredningen kan konstatera att den s.k. skolmarknaden i dag av flera skäl inte uppfyller samtliga ovanstående kriterier för att kunna anses fungera väl. Det är t.ex. svårt för vårdnadshavare att veta vilka behov eleven har men också hur väl skolans verksamhet passar den enskilda elevens behov, inte minst innan utbildningen har påbörjats. Det är också, som nämndes ovan, svårt att avgöra en skolenhets kvalitet. Vi vet också att många vårdnadshavare och elever drar sig för att byta skola då elever ofta vill fortsätta i samma skola som sina kamrater och i den miljö de känner, varför kvaliteten inte självfallet avgör skolvalet. Skillnaden i de olika skolhuvudmännens ansvar, där de kommunala huvudmännen är de som ska garantera samtliga elever plats i en grundskola nära hemmet, återspeglas inte heller alltid i ersättningen för verksamheten.⁷⁸ Dessutom får marknadslogiken konsekvenser för skolväsendet i andra avseenden, t.ex. bidrar den till att samarbeten och utbyten för lärande och utveckling mellan olika skolenheter, särskilt om de har olika huvudmän, begränsas.

⁷⁸ SOU 2016:66, s. 76.

Även Konkurrensverket konstaterar att det kan uppstå problem i verksamheter där ersättningen är reglerad och där utförarna kan välja att bedriva verksamheter i de delar av marknaden där ersättningen är högre än kostnaderna och avstå från de delar där de bedömer att ersättningen inte är tillräcklig, t.ex. i skolväsendet.⁷⁹

Utredningen har i uppdrag att lägga förslag som påverkar delar av skolmarknaden. I kapitel 5 återkommer vi t.ex. till svårigheterna att mäta skolors kvalitet och variationen i vilken information som finns tillgänglig för elever och vårdnadshavare i samband med skolval. I kapitel 7 och 8 diskuteras hur resurstilldelningen till skolan fungerar och i kapitel 9 hur den bör justeras.

3.7 Kommunernas skilda förutsättningar

Som en grund för att garantera en likvärdig skola har alla 290 kommuner samma ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan, detta trots kommunernas vitt skilda förutsättningar. Möjligheten att finansiera och villkoren för att bedriva skolverksamhet påverkas självfallet av t.ex. de demografiska och ekonomiska förutsättningar som finns lokalt. Utredningen har inte möjlighet att belysa alla skillnader mellan kommunerna men lyfter här några avgörande aspekter.

3.7.1 Befolkningen växer men samlas i städer

Den lokala demografin och den demografiska utvecklingen har stor betydelse för kommunens möjligheter att erbjuda och finansiera välfärdstjänster, däribland utbildning, av god kvalitet. Ett antal demografiska trender pågår i dag som kommer att påverka välfärden de kommande åren, t.ex. ökar den totala befolkningen liksom andelen äldre och yngre i befolkningen samtidigt som urbaniseringen fortsätter.⁸⁰ Även migrationen kan tydligt komma att påverka kommuners verksamhet och förutsättningar.

SCB beräknar att Sveriges befolkning kommer att fortsätta öka och att folkmängden år 2028 beräknas vara 11 miljoner och 12 miljoner år 2051. Att folk lever längre är en viktig förklaring till ökningen.

⁷⁹ Konkurrensverket (2016).

⁸⁰ Se t.ex. Häggroth (2017), SOU 2015:101.

Antalet barn som är mellan 6–15 år gamla beräknas att öka från dagens knappt 1,2 miljoner barn till drygt 1,3 om 20 år och drygt 1,4 miljoner barn 2070. Befolkningsökningen kommer dock inte att vara jämnt fördelad över landet utan bedöms vara särskilt stark i Stockholmsregionen medan befolkningen i stället minskar i andra delar av landet, främst i Norrlands inland.⁸¹

Tabell 3.1 Antal invånare i Sveriges kommuner år 2019

| Antal invånare (tusental) | Antal kommuner | Andel (%) av antal kommuner | Andel (%) av total befolkning |
|------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| –4,9 | 16 | 5,5 | 0,5 |
| 5–9,9 | 56 | 19,3 | 4,3 |
| 10–14,9 | 61 | 21,0 | 7,3 |
| 15–19,9 | 34 | 11,7 | 5,7 |
| 20–29,9 | 37 | 12,8 | 9,0 |
| 30–39,9 | 22 | 7,6 | 7,5 |
| 40–59,9 | 26 | 9,0 | 12,4 |
| 60–99,9 | 20 | 6,9 | 15,4 |
| 100–500 | 16 | 5,5 | 22,9 |
| 500– | 2 | 0,7 | 15 |
| Total | 290 | 100 | 100 |

Källa: SCB, Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019. Andel av total befolkning är hämtat från Kolada och gäller december 2018.

I dag har den svenska mediankommunen cirka 16 000 invånare men invånarantalet skiftar mellan 2 425 i Bjurholm till 968 455 i Stockholm. 16 kommuner har färre än 5 000 invånare och ungefär lika många har fler än 100 000 invånare, se tabell 3.1. De 29 minsta kommunerna har tappat 25 procent av sin befolkning sedan 1973 och prognoser beräknar att invånarantalet i dessa även fortsatt kommer att minska.⁸² Hela småkommungruppen har jämfört med riket en lägre andel av befolkningen i yrkesverksamma åldrar och en högre andel äldre men ungefär samma andel barn och ungdomar.⁸³

Kommunens storlek utgör en indikator på kommunernas kapacitet eftersom alla kommuner behöver en grunduppsättning funktioner för att hantera sina uppgifter och dessa blir särskilt betungande

⁸¹ SCB (2018). År 2017 var nästan var femte person i Sverige 65 år eller äldre. 2070 beräknas var fjärde person vara i dessa åldrar.

⁸² Lidström (2018), s. 24.

⁸³ Häggroth (2016), s. 12–13.

både att finansiera och rekrytera i befolkningsmässigt små kommuner. OECD konstaterar att många kommuner i dag saknar den organisatoriska kapacitet som krävs för att bedriva en effektiv skola något som också Långtidsutredningen pekar på.⁸⁴ Det finns också bedömningar om hur stor en kommun behöver vara för att bedriva olika verksamheter på ett bra sätt. Enligt Långtidsutredningen 2015 behöver en kommun ha ett minsta befolkningsunderlag om 10 000 invånare för att kunna bedriva en effektiv grundskoleverksamhet.⁸⁵ Erfarenheterna från de nordiska kommunreformerna indikerar att minsta folkmängd i en kommun bör vara 20 000 invånare.⁸⁶ SCB beräknar att det år 2035 kommer att finnas 69 kommuner med färre än 10 000 invånare. Drygt hälften av kommunerna har i dag färre än 20 000 invånare.

En annan aspekt av demografin av relevans är befolkningstätheten. Även här finns mycket stora skillnader mellan kommunerna. I Arjeplog bodde 2019 0,2 personer per kvadratkilometer vilket ska jämföras med 6 031 personer i Sundbyberg. Såväl glesbygd som mycket tätbebyggt område ställer särskilda krav på planering av verksamheten för att den ska fungera och eleverna ska ha närhet till skolan.

3.7.2 De demografiska förutsättningarna påverkar kommunernas ekonomi

Den kommunala ekonomin och de kommunala verksamheterna är tydligt beroende av demografin, detta gäller särskilt ålderssammansättningen. Kommunernas största och mest resurskrävande verksamheter, skola och omsorg, utnyttjas framför allt av de yngsta och äldsta. Demografin påverkar också kommunernas intäkter eftersom dessa huvudsakligen kommer från den kommunala inkomstskatten. Något förenklat: ju högre andel yngre och äldre i befolkningen, desto högre utgifter och desto lägre intäkter. Samstämmiga analyser av bland andra Långtidsutredningen, Konjunkturinstitutet och SKR visar att den kommunala sektorn står inför betydande finansieringsproblem, både på kort och lång sikt, som en konsekvens av de demo-

⁸⁴ OECD (2015); SOU 2019:40.

⁸⁵ SOU 2015:101, s. 207. Inför den senaste indelningsreformen på 1970-talet angav staten att en kommun borde ha minst 8 000 invånare för att kunna vara underlag för en nioårig grundskola.

⁸⁶ Häggroth (2016), s. 64.

grafiska förändringarna men också som en konsekvens av en prognosticerad kommande lågkonjunktur. SKR beräknar, trots en beräknad skattehöjning, att kommuner och regioner kommer att sakna 43 miljarder kronor år 2023 om kostnaderna ökar i takt med befolkningen och staten inte tillför mer resurser.⁸⁷ Kommunala skolpolitiker liksom rektorer bedömer att kommunerna inte kommer att klara finansieringen av grundskolans kärnverksamhet de kommande 10 åren utan att statliga tillskott behövs. Detta gäller särskilt i mindre kommuner.⁸⁸ Möjligheterna att ytterligare effektivisera skola och omsorg är också begränsade då de till stor del består av tjänsteproduktion och tiden som läraren lägger ned på att leverera tjänsten är viktig för tjänstens kvalitet.

På papperet har växande kommuner relativt sett goda ekonomiska förutsättningar att möta framtiden.⁸⁹ De har generellt en mer gynnsam ålderssammansättning samtidigt som skatteintäkterna ökar genom att befolkningen växer. Deras utmaningar inom skolområdet består bl.a. i att bygga ut skolan och samtidigt upprätthålla kvaliteten men också att svara mot de förändrade krav som ställs på verksamheten med anledning av en växande andel elever med utländsk bakgrund. Utmaningarna i krympande kommuner är annorlunda. De riskerar att gå miste om stordriftsfördelar och har ofta svårt att rekrytera specialistkompetens och annan personal som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

De ekonomiska konsekvenserna av de demografiska förändringarna beräknas också variera mellan regioner och kommuner. De största ökningarna av nettokostnader åren 2013–2040 beräknas uppstå i Dalarnas, Norrbottens och Jämtlands län. Samtidigt kommer de lägsta nettokostnadsökningarna per invånare att finnas i Stockholms, Uppsala och Skåne län, dvs. de som redan i dag har relativt sett låga nettokostnader.⁹⁰

Befolkningens genomsnittliga skattekraft i kronor per invånare skiftar 2020 mellan Årjängs 163 700 kronor till Danderyds 394 700 kronor.⁹¹ Även här bedöms skillnaderna öka de kommande åren. För

⁸⁷ SKR (2019).

⁸⁸ Lärarnas Riksförbund & Sverige Skolledarförbund (2019).

⁸⁹ Mörk, Erlingsson, Persson (2019).

⁹⁰ SOU 2015:101.

⁹¹ Skattekraft är den kommunalt beskattningsbara förvärvsinkomsten för samtliga fysiska personer i kommunen delat på antalet invånare i kommunen.

flertalet kommuner i Stockholmsregionen beräknas skattekraften 2040 fortfarande att vara högre eller mycket högre än medelskatte-kraften i landet. För den fjärdedel av landets kommuner som 2013 hade en skattekraft lägre än 87 procent av medelskatte-kraften, beräknas skattekraften sjunka för flertalet till 2040.⁹² Utjämnings-systemets olika delar är tänkt att utjämna stora delar av dessa inkomst-skillnader. Att den kommunala skattesatsen 2020 varierar mellan Österåkers 29,18 procent till Doroteas 35,15 kan eventuellt peka på att det nuvarande utjämningsystemet inte helt lyckas med sitt uppdrag men det kan också bero på skillnader i t.ex. kommunernas ambitions-nivå eller effektivitet, något som vi återkommer till i kapitel 7.⁹³

Riksdagen beslutade i november 2019 att förändra en av delarna i utjämningsystemet, den för kostnadsutjämning mellan kommu-ner.⁹⁴ Förändringarna innebär att systemet i högre grad kommer att ta hänsyn till socioekonomiska faktorer, dock ej i skolväsendet, och merkostnader till följd av gles bebyggelse. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020.

3.7.3 Tillgången till kompetens varierar över landet

Det råder stora regionala skillnader när det gäller tillgången till ut-bildad arbetskraft. I storstadsregionerna och större städer är andelen med eftergymnasial utbildning i yngre åldrar mer än dubbelt så hög jämfört med glesbygd samt mindre och medelstora kommuner. I be-folkningstäta regioner ökar också andelen yngre eftergymnasialt ut-bildade i betydligt snabbare takt än i övriga regioner.⁹⁵ Samma tren-der finns vad gäller utbildade lärare där skillnaden mellan stad och land är avsevärd även om rekryteringsbehovet de kommande åren numerärt är störst i storstadslänet.⁹⁶

Den statliga styrningen och de krav som ställs på kommunerna är däremot i stort sett lika för alla kommuner. Kraven innebär att många olika sorters kompetens måste finnas i alla kommuner. Detta

⁹² SOU 2015:101.

⁹³ Riksrevisionen påpekar utjämningsystemets centrala roll för möjligheterna erbjuda en likvärdig kommunal service i hela landet, men även att utjämningen inte kompenserar fullt ut för alla kostnadsskillnader mellan kommuner. Enligt Riksrevisionens beräkningar underkompenseras en klar majoritet av landets kommuner, framför allt då kommuner i glesbygd. Riksrevisionen (2019).

⁹⁴ Prop. 2019/20:11.

⁹⁵ Häggroth (2018), s. 24.

⁹⁶ Se t.ex. OECD (2019c), s. 70 och Skolverket (2019c), s. 8.

gäller både att det finns tillgång till legitimerade och behöriga lärare för olika årskurser och ämnen men också att det finns kvalificerad personal i den centrala skolförvaltningen i kommunen. Förutsättningarna för att rekrytera och finansiera den nödvändiga kompetensen varierar mellan kommunerna. Det kan vara särskilt svårt för mindre kommuner i glesbygd att upprätthålla kompetens, inte minst specialistkompetens, inom alla områden.⁹⁷ Varje befattningshavare i en liten kommun måste dessutom vara specialist på flera områden än i en stor vilket också påverkar möjligheterna till att t.ex. bedriva utvecklingsarbete då tiden är begränsad.⁹⁸ Ofta är också en stor del av personalen ensam i sin befattning i en mindre kommun.⁹⁹

Den ojämna tillgången till lärar- och skolledarkompetens, liksom till kvalificerat verksamhetsstöd på kommunal nivå, är en stor utmaning för skolans likvärdighet. Allt pekar också på att detta problem kommer att växa i omfattning.

3.7.4 Kommunernas skilda förutsättningar påverkar skolverksamheten

Det finns en stor variation mellan olika kommuner i hur stor andel av eleverna som går i en fristående skola. I vissa kommuner går närmare hälften av eleverna i fristående skolor, medan det i andra kommuner endast handlar om en marginell andel. I 100-talet kommuner finns ingen fristående grundskola alls. Knappt 6 procent av eleverna i grundsärskolan går hos en enskild skolhuvudman läsåret 2019/2020. I förskoleklass är motsvarande siffra 10,6 procent.

På aggregerad nivå finns tydliga samband mellan elevers socioekonomiska bakgrund, särskilt föräldrarnas utbildningsnivå, och elevernas skolresultat varför även skillnader mellan kommuner vad gäller socioekonomiska variabler är av stor betydelse för skolverksamheten. Skolor med de allra svagaste förutsättningarna finns i både storstadsområden och på landsbygd. När man bortser från den absoluta botten av fördelningen är dock de svaga skolorna framför allt belägna i landsbygdskommuner och de med de starka i storstäder. Denna fördelning av skolförutsättningar avspeglar i stort de

⁹⁷ Statskontoret (2016).

⁹⁸ Lidström (2018).

⁹⁹ Häggroth (2016), s. 27.

socioekonomiska skillnaderna mellan stad och land i Sverige.¹⁰⁰ Vad gäller socioekonomisk bakgrund är skillnaderna mellan enskilda och kommunala skolhuvudmän också stora, ytterst få av skolorna med svaga elevunderlag är fristående, men däremot är de fristående skolorna många bland skolorna med de starkaste socioekonomiska förutsättningarna.¹⁰¹ Vi återkommer till detta i kapitel 4.

Stora skillnader finns också mellan kommuner vad gäller andelen nyanlända elever i grundskoleålder. Andelen nyinvandrade elever samt elever med okänd bakgrund utgör tillsammans 7,6 procent av eleverna i grundskolan vilket motsvarar cirka 81 000 elever.¹⁰² Dessa fördelas ojämnt över landet. I Högsby utgjorde gruppen 36,3 procent av grundskoleeleverna läsåret 2018/2019 medan den endast utgjorde 1,5 procent i Vaxholm samma år. Gruppen fördelas också ojämnt över olika huvudmän, 8,5 procent av eleverna vid kommunala skolor 2017 var nyanlända vilket ska jämföras med 3,3 procent vid fristående skolor.¹⁰³ De kommunala skolorna har också en betydligt högre andel nyanlända elever med sämre förutsättningar, se figur 8.9.

3.8 Huvudmännens skilda förutsättningar

På samma sätt som kommuner har skilda demografiska och ekonomiska förutsättningar har också huvudmännen det. Ovan har skillnaderna mellan kommuners och enskilda huvudmäns uppdrag som de regleras beskrivits men det finns också andra skillnader mellan och inom de båda huvudmannagrupperna.

¹⁰⁰ SOU 2019:40, s. 74.

¹⁰¹ SOU 2019:40, s. 76.

¹⁰² I begreppet nyanländ innefattas i Skolverkets statistik elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Till gruppen elever med okänd bakgrund hör elever som inte är folkbokförda.

¹⁰³ Skolverket (2018c).

Tabell 3.2 Antal elever, skolenheter och huvudmän

| | Elever 2019/20 | | Enheter 2019/20 | | Huvudmän 2018/19 | |
|---------------|----------------|---------|-----------------|---------|------------------|---------|
| | Kommunal | Enskild | Kommunal | Enskild | Kommunal | Enskild |
| Förskoleklass | 108 065 | 13 305 | 3 000 | 592 | 290 | 484 |
| Grundskola | 912 582 | 167 372 | 3 982 | 823 | 290 | 577 |
| Grundsärskola | 11 571 | 708 | 539 | 33 | 244 | 28 |

Källa: Skolverket. 20-talet statliga och internationella skolenheter ej inkluderade.

Skillnader inom grupperna enskilda och kommunala huvudmän

Cirka 15 procent av grundskoleeleverna går i dag i fristående skolor. Bland de enskilda skolhuvudmännen har de idéburna friskolornas andel minskat de senaste åren samtidigt som de vinstdrivande skolorna har ökat, detta gäller både som andel skolenheter och andel elever. I grundskolan dominerar aktiebolagen vilka utgör 46 procent av de enskilda huvudmännen och samlar cirka 70 procent av det totala antalet elever i fristående skolor. Även inom grundsärskolan och gymnasiesärskolan dominerar aktiebolagen tydligt.¹⁰⁴ Aktiebolag har generellt som syfte att ge vinst till aktieägarna medan andra ägandeformer kan syfta till andra mål. Syftet kan påverka hur verksamheten bedrivs.¹⁰⁵ Ägandeformen hänger också ofta ihop med storleken på huvudmannens verksamhet vilket också kan påverka hur verksamheten planeras och bedrivs, jämför nedan. Aktiebolagen har generellt sett betydligt fler elever och skolenheter i respektive organisation än vad de icke-vinstdrivande skolorna har.

Studier visar att kommuner styr skolan på olika sätt och att skillnaderna sannolikt inte uppkommit av tillfälligheter utan snarare är förankrade i de specifika traditioner och värden som råder i stora respektive små kommuner.¹⁰⁶ Förväntningarna på de lokala skolpolitikerna liksom den politiska diskussionen om skolverksamheten kan också se ut på olika sätt beroende på kommunens storlek. Maria Jarl beskriver skolpolitiker i en större stad som framför allt företrädare för sitt parti med ideologiska skoldebatter som följd, medan politiker i en mindre stad beskrivs som nära och företrädande verksamheten med en strävan att fatta konsensusbeslut.¹⁰⁷ Inriktningarna

¹⁰⁴ Arbetsgivarförbundet KFO (2019).

¹⁰⁵ 3 kap. 3 § aktiebolagslagen

¹⁰⁶ Jarl (2014), s. 149.

¹⁰⁷ Jarl (2014), s. 156.

påverkar verksamheten på olika sätt och har båda för- och nackdelar. Möjligheten för medborgaren att föra fram synpunkter och tydligt kunna utkräva politiskt ansvar blir mindre i den stora kommunen samtidigt som risken för detaljstyrning av verksamheten från politikernas sida blir mindre. Den nära kontakten mellan medborgare och politiker i den lilla kommunen kan riskera att bara vissa röster blir hörda och att beslutsunderlagen blir bristfälliga.

Skillnader mellan stora respektive små huvudmän

Antalet grundskoleelever i kommunerna skiftar från Stockholms 67 760 elever till Överkalix 176. Detta kan jämföras med enskilda skolhuvudmän där Internationella Engelska Skolan har 26 000 elever och Rickarums skolförening 19. Det finns också stora skillnader mellan skolenheternas genomsnittliga storlek i olika kommuner, den kommun som har högst genomsnittligt antal elever per skolenhet har i den kommunala skolan 499 elever per enhet (fristående 235 elever) medan den med lägst snitt har 52 elever per enhet (108 elever). Mellan enstaka skolenheter varierar det totala antalet elever mellan Jormvattnets skolas 3 elever i grundskolan till Nyköpings högstadiums närmare 1 300 elever. Av de 500 minsta skolenheterna, varav alla har färre än 50 elever, är två tredjedelar kommunala.

Huvudmannens storlek påverkar hur verksamheten styrs och kan påverka vilka kompetenser som finns att tillgå i verksamheten. Större huvudmän har andra möjligheter än små att bygga upp olika former av stödstrukturer och rekrytera specialister inom olika områden jämfört med en mindre. Ledning och styrning av skolan har på så sätt tydliga skalfördelar. En större huvudman med flera skolenheter i organisationen kan också fungera som koncerner och flytta och dela resurser mellan de olika enheterna. Samtidigt kan det också finnas stora fördelar med mindre huvudmäns absoluta närhet till verksamheten och möjligheter till snabbare förändringar och okonventionella lösningar på problem då samarbeten ofta är lättare. Dessa för- och nackdelar gäller oavsett kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. På samma sätt finns för- respektive nackdelar med olika storlek på skolenheterna. En sak är dock gemensam, behovet av kompetens.

Per Molander menar att dagens snitt-kommun knappast räcker för att man i skolverksamheten ska ha resurser att hålla sig à jour med

utvecklingen inom olika ämnen, pröva nya läromedel, söka specialdestinerade statliga bidrag och allt annat som hör till administrerandet av skolan. Molander ser som tecken på detta att utvecklingen gått i riktning mot ökad spridning mellan olika kommuner: storstadskommunerna har den mest positiva utvecklingen vad avser resultat, och de mindre kommunerna söker inte ens alla de bidrag som finns för skolutveckling.¹⁰⁸

3.9 Skolkommissionens problembild

2015 års skolkommission sammanfattade sin bild av den svenska skolan i följande punkter.¹⁰⁹ Flertalet punkter berör hur skolan styrs.

- **Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.** Staten har underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bl.a. huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat. Staten tillförsäkrade inte heller skolsystemet den tillgång till resultatinformation som krävs. Det statliga stödet till huvudmännen har varit och är splittrat och otillräckligt. Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten. En bristande återkoppling på avlämnad information – mellan stat, huvudman och skola – beskrivs också som ett problem.¹¹⁰
- **För svag kompensatorisk resursfördelning.** Det finns stora skillnader, som bara delvis är strukturellt betingade, mellan kommuner i den totala resurstilldelningen till skolan och även stora skillnader i fördelningen av resurser mellan skolor. Det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen är svagt.
- **Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.** En redan allvarlig lärarbrist riskerar att förvärras ytterligare. Re-

¹⁰⁸ Molander (2017), s. 105. För resultatutvecklingen se också SOU 2019:40.

¹⁰⁹ SOU 2017:35.

¹¹⁰ Denna bild hämtar Skolkommissionen delvis från SOU 2015:22. I samma anda skriver Gustavsson m.fl. (2016) att den svenska skolan kännetecknas av att flödet av information huvudsakligen är uppåtriktat. Återkopplingen nedåt – från stat till huvudman, från huvudman till rektor, från rektor till lärare – är däremot begränsad.

kryteringen till rektorsbefattningar är svag och omsättningen av rektorer hög. Kompetensutvecklingen för lärare och skolledare har stora brister. Skolor med stora utmaningar behöver de mest erfarna lärarna och rektorerna men förhållandet i Sverige är det motsatta.

- **Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.** Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet ger inte tillförlitlig information som speglar elevernas kunskapsutveckling. Detta, som är ett statligt ansvar, skapar problem för det lokala kvalitetsarbetet. Avsaknaden av mått som visar skolornas bidrag till elevernas kunskapsutveckling på ett mer rättvisande sätt än betyg och provresultat (s.k. value-added-mått) försvårar starkt jämförelser av skolors kvalitet.
- **Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.** Resultatskillnaderna mellan grundskolor ökar starkt och ökningen förklaras av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Denna ökade uppdelning av skolor riskerar att leda till försämrad likvärdighet i form av ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Den innebär också att det viktiga värde som ligger i att elever med olika bakgrund möts i skolan urholkas.
- **Problem i lärandemiljön.** Både nationella och internationella undersökningar visar på problem i arbetsmiljön i skolan. Det gäller sen ankomst, ogiltig frånvaro och bristande studiero under lektionerna. Enligt TIMSS-undersökningen upplever de svenska lärarna och rektorerna att det finns mer problem med trygghet och ordning i skolan än genomsnittet i EU- och OECD-länderna. Det gäller bland annat problem med ordningen och arbetsron i klassrummen. Det finns också en tydlig samvariation mellan problem med lärandemiljön och socioekonomiska skillnader i skolornas elevunderlag.¹¹¹
- **Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.** Det är naturligt att skolan, liksom andra samhällssektorer, är föremål för meningsskiljaktigheter och politisk debatt. Samtidigt finns ett ansvar från statsmakternas sida att ge de verksamma i skolan rimligt stabila förutsättningar. Det gäller särskilt när, som i dag, skol-

¹¹¹ OECD (2019d), Table III.B1.3.5.

systemet är i stort behov av förstärkning. Ett exempel på en problematisk nationell styrning är det stora antalet specialdestinerade statsbidrag som kan ha bidragit till att splittra upp den kraft och engagemang för skolutveckling, som borde koncentreras på färre och mer långsiktiga målsättningar. Skolkommissionen ser som en av sina viktigaste uppgifter att skapa en grund för en långsiktig nationell skolpolitik.

3.10 OECD:s rekommendationer om styrning och finansiering

OECD har vid flera tillfällen påtalat att åtgärder behövs för att råda bot på de sjunkande skolresultaten liksom den ökande ojämlikheten i det svenska skolväsendet.¹¹² Bland de åtgärder som OECD rekommenderar återfinns bl.a. en förändrad styrning inklusive en förändrad styrning av skolans finansiering. Staten bedöms behöva ta tillbaka kontrollen över några av de styrmedel som staten lämnade ifrån sig under 1990-talets reformer.

OECD menar att avvecklingen av Länsskolnämnderna i samband med decentraliseringen av skolan lämnade ett tomrum efter sig. OECD ifrågasätter rimligheten i det dåvarande antagandet att varje kommun hade den administrativa kapacitet, den kompetens och de styr- och kontrollsystem som krävs för att bedriva verksamheten med hög kvalitet. OECD menar att det finns ett behov av en tydlig statlig närvaro på regional nivå för att kunna arbeta systematiskt med att upprätthålla och utveckla kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet. Att uppmuntra till samarbeten mellan huvudmän och att kontinuerligt utveckla lärares kompetens anser OECD är andra viktiga uppgifter för en regional funktion.

OECD menar också att Sverige bör införa en starkare nationell styrning av resursfördelningen liksom en resursfördelning med en starkare fördelningsprofil där mer resurser riktas till skolor och elever med ogynnsamma förutsättningar. Två möjliga vägar pekas ut. Antingen bör en icke-bindande miniminivå bestämmas på skolnivå. Nivån ska baseras på ett socioekonomiskt index och kommuner ska kompenseras via utjämningssystemet. Alternativt bör staten ta tillbaka ansvaret för en väsentlig del av skolans finansiering och fördela medel

¹¹² Se t.ex. OECD (2015a); OECD (2019c).

till skolor utifrån ett socioekonomiskt index. Utöver den statliga ersättningen menar OECD att kommunerna ska ha möjlighet att prioritera ytterligare medel till skolorna. OECD menar också att de riktade statsbidragen behöver ses över. OECD:s generella rekommendationer om finansiering av skolväsendet är att systemet ska vara tydligt vad gäller hur ansvaret fördelas, det ska ge möjlighet för effektivt budgetarbete på skolenhetsnivå och det ska finnas ett tydligt regelverk för hur enskilda huvudmän ska finansieras.¹¹³

I anslutning till dessa förslag till åtgärder som OECD har lämnat bör tilläggas att OECD också påpekar att resursfördelningssystem behöver hänga ihop med skolans övriga styrning för att ge god effekt.¹¹⁴ Resursfördelning som sker per elev utifrån elevernas bakgrund möjliggör t.ex. tydligare ansvarsutkrävande. En sådan tydlighet kan dock också riskera att fel åtgärder genomförs eftersom det är lätt att övertolka betydelsen av ekonomiska resurser för elevernas resultat. En socioekonomisk resursfördelning kan stärka likvärdighet och effektivitet, men räcker inte utan det behövs även andra åtgärder. Vilka dessa bör vara beror på ”skolkontexten” och behöver därför utformas olika för att möta olika lokala behov och möjligheter.

OECD menar också att Sverige behöver se över systemet för skolval i Sverige vilket vi återkommer till i kapitel 5 och 6 liksom att Sverige behöver bli bättre på att rekrytera och behålla en hög lärar-kompetens.

3.11 Utredningens slutsatser

Skolan, ett gemensamt ansvar

Många reformer i offentlig sektor kännetecknas av en pendelrörelse, när en ny reform sjösätts mottas den ofta med entusiasm men när en tid har gått märks problemen och nackdelarna med den nya ordningen och man börjar leta efter en ny modell vilket ofta blir en uppdaterad variant av den tidigare, den som ersatts.¹¹⁵ Ansvaret för skolan är en tydlig sådan fråga där pendeln svänger mellan större kommunalt eller statligt ansvar. Ansvaret har dock alltid varit gemensamt.

¹¹³ OECD (2017b), s. 14.

¹¹⁴ OECD (2012).

¹¹⁵ Aucoin (1990) s. 115–137.

Efter decentraliserings- och valfrihetsreformerna i början av 1990-talet har den statliga styrningen de senaste åren ökat. Där statens ansvar tidigare ”stannade vid kommungränsen” har staten blivit mer aktivt styrande, både i kommunerna och på skolenhetsnivå.¹¹⁶ Detta kan tolkas som en misstro gentemot den kommunala sektorn. Det kan också ses som att staten faktiskt tar det ansvar som man aviserade att man skulle ta för att garantera likvärdigheten i samband med kommunaliseringen och som utredningar pekat på att man borde ha tagit i samband med reformen.¹¹⁷

En förutsättning för att det delade ansvaret ska fungera är att ansvarsfördelningen mellan kommuner och stat är tydlig och har legitimitet, inte bara för att det inte ska råda oklarhet vem som ansvarar för viss fråga utan också för att ett ansvarsutkrävande ska kunna ske.¹¹⁸ Detta är också något som Sveriges Kommuner och Regioner lyfter fram.¹¹⁹ Det är också viktigt att det offentliga ansvaret ligger på rätt nivå t.ex. för att resurstilldelningen till skolan ska bli långsiktigt adekvat men också för att likvärdighet ska kunna nås. OECD menar att ansvarsfördelningen fortfarande inte är tydlig vad gäller den svenska skolan.¹²⁰

Ansvarskommittén, som hade i uppdrag bl.a. att analysera och bedöma om struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna behöver förändras, menade att diskussionen om likvärdighet inte borde förenklas till att gälla frågan om huvudmannaskap eftersom brister i likvärdighet uppträder inom såväl den kommunala som den statliga sektorns verksamheter.¹²¹ Kommittén kunde inte se någon entydigt bästa effektiva nivå för att skapa en samhällsorganisation som främjar likvärdighet. Det finns också ett grundläggande dilemma i att skapa ett gemensamt regelverk och finansiering när förutsättningarna ser så väldigt olika ut beroende på var man befinner sig i landet. Staten spelar en avgörande roll för att skapa mer likvärdiga förutsättningar mellan kommunerna, t.ex. via utjämnningssystemet, men också genom att dimensionera och lokalisera lärarutbildning så att kommuners behov av erforderlig kompetens kan tillgodoses.

¹¹⁶ Statskontoret (2016), s. 57.

¹¹⁷ SOU 2014:5.

¹¹⁸ Boadway & Mörk (2003).

¹¹⁹ SKR (2012).

¹²⁰ OECD (2019c), s. 80.

¹²¹ SOU 2007:10.

Valet av styrning svarar mot olika mål och syften. Ett centraliserat system med starka centrala institutioner och tydlig styrning svarar mot mål om enhetlighet och likvärdighet i landets alla kommuner. Ett decentraliserat system svarar i stället mot mål om lokal anpassning, variation i skolornas inriktning och specialisering samt en nära kontakt mellan medborgare och politiska beslutsfattare.¹²² Det är alltså svårt att nå alla syften med ett och samma styrsystem varför en politisk prioritering av dem behövs. Kravet på likvärdighet innebär i sig själv en principiell begränsning av självstyrelsen: skillnaderna i olika delar av landet får inte bli för stora. Dagens styrning av skolan kan sägas vara en kompromiss mellan det lokala och det centrala intresset. Denna utrednings uppdrag är däremot tydligt, en ökad likvärdighet i skolan och ökade resultat. Det innebär en förskjutning mot det centrala intresset jämfört med i dag.

Kommuners olika förutsättningar att klara skolans finansiering

Skillnaderna mellan kommunerna vad gäller möjlighet att finansiera skolverksamheten i kommunen är omfattande, även om utjämnings-systemet minskar skillnaderna. Skillnaderna beräknas öka kommande år. Utmaningarna kommer också att se olika ut i olika delar av landet. Samtidigt som antalet och andelen barn i Sveriges storstadskommuner ökar har landsbygdskommuner en hög andel äldre invånare och andelen ökar. Generellt kommer det alltså att behöva byggas nya skolor och rekryteras fler lärare och rektorer i storstadsområdena samtidigt som många små kommuners utmaning kommer att vara att även fortsatt hålla skolor öppna och erbjuda en god kvalitet i undervisningen trots att elevunderlaget minskar och finansieringsmöjligheterna sviktar.

Prognoserna pekar också på en brist på resurser totalt sett bland kommunerna de kommande åren. Ett decentraliserat skolsystem utgör i sig själv en risk för att skolväsendet blir underfinansierat då de resurser som kommunen avsätter inte självfallet motsvarar de som vore samhällsekonomiskt effektivt sett på lång sikt och till landet som helhet. Detta kan hållas för särskilt troligt i utflyttningkommuner där kommunen inte på samma sätt kan räkna med att kunna dra nytta av de fördelar en hög utbildningsnivå ger på lång sikt, t.ex. i form av

¹²² Jarl & Pierre, red. (2018), s. 15.

ökade skatteintäkter eller minskade kostnader för socialtjänst. I tider av allmän resursbrist bland kommunerna är det troligt att skillnaden mellan de medel som faktiskt avsätts till skolväsendet jämfört med vad som borde avsättas ökar. Det är vanligt att de beslut om resurstilldelningen till skolan som kommunen fattar utgår från tillgängliga resurser och tidigare budgetar än systematiska analyser av elevernas förutsättningar och behov.¹²³

I kapitel 7–9 återkommer vi till frågan om resurstilldelningen till skolan och utredningens förslag i dessa delar, men utredningen vill redan här peka på behovet av att staten tar ett större ansvar än i dag för att utjämna skillnaderna så att en ökad likvärdighet kan nås.

Har huvudmännen de förutsättningar som krävs för att bedriva likvärdig undervisning med hög kvalitet?

Det finns studier som pekar på att vare sig huvudmännen eller skolans professionella verkar vara redo att fullt ut ta det omfattande lokala ansvar som dagens styrsystem bygger på.¹²⁴ I utredningen om kommunaliseringens effekter som presenterades 2014 konstaterades att det fanns stora skillnader i kommunernas kapacitet att agera i rollen som huvudmän, inte bara strax efter reformen utan även senare.¹²⁵ Efter flertalet möten med kommunföreträdare på olika nivåer bedömer utredningen att detta är något som fortfarande är aktuellt. Kommunerna gör dels olika tolkningar av handlingsutrymmet och använder sina frihetsgrader i olika stor utsträckning. Men, kommunerna har också olika kompetens och kapacitet att styra verksamheten och kunna dra nytta av fördelarna som följer av möjligheten att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. När uppdraget är stort och svårt och resurserna knappa tvingas många att fokusera på att klara dagen i stället för att tänka utvärderande och utvecklande på längre sikt. Utredningen bedömer också att många, särskilt mindre, enskilda huvudmän på samma sätt har svårt att bära det omfattande ansvar det innebär att ansvara för en skola. OECD pekar på att skolförfattningarnas mål kan vara för högt ställda och att huvudmän därför snarare ser dem som visioner än tydliga resultatmål.¹²⁶

¹²³ Se t.ex. EY (2014).

¹²⁴ Jarl, Blossing & Andersson (2017), s. 163.

¹²⁵ SOU 2014:05.

¹²⁶ OECD (2019c), s. 88.

Det finns också inbyggda målkonflikter som huvudmännen förhåller sig olika till, den kanske vanligaste är konflikten mellan att hålla budget eller att säkra högt och likvärdigt kunskapsresultat. I förlängningen betyder detta att skolans förutsättningar liksom de professionella i skolans förutsättningar att utföra sitt uppdrag, skiljer sig åt mellan olika kommuner och huvudmän. Samtidigt ska man också ha i åtanke att huvudmän de senaste åren har behövt lägga en oproportionerligt stor del av skolans kraft på att genomföra de många reformer som beslutats snarare än att fokusera på kärnverksamheten, undervisningen.

De fördelar som ett decentraliserat skolmarknadssystem var tänkta att generera har endast till viss del infriats. De 25 år som har gått sedan reformerna genomfördes har inte lett till vare sig ökad likvärdighet eller förbättrade resultat. I stället finns det risk att insatser som skulle vara av betydelse för utbildningssystemet som helhet inte genomförs, särskilt hos vissa huvudmän. Detta gäller t.ex. kompetensutveckling av lärare och rektorer som tydligt kan lyfta undervisningskvaliteten men som för en enstaka huvudman är dyrt, särskilt då man inte kan vara säker på att läraren eller rektorn stannar kvar i huvudmannens verksamhet efter utbildningen, och administrativt besvärligt särskilt i tider av lärarbrist.¹²⁷ Reformerna som tillsammans skapade skolmarknaden har även begränsat kommunala huvudmäns styrförmåga över skolverksamheten samtidigt som också de enskilda huvudmännen påverkas av bristande möjligheter till framförhållning och planering. Systemet att nya skolor kan etableras och befintliga skolor byggas ut relativt enkelt påverkar påtagligt den befintliga skolverksamhetens möjligheter till långsiktig planering och utveckling. OECD framhåller att många av skolans delar vinner på att sättas i ett bredare perspektiv än ett kommunalt och menar att en brist på central styrning och finansiering innebär att möjligheter att förverkliga grundläggande skolpolitik som t.ex. att fördela resurserna kompensatoriskt begränsas. OECD menar också att skolpengen lett till att samarbetet mellan skolor har begränsats då skolorna betraktar varandra som konkurrenter.¹²⁸

Kommunerna är inte sällan för små resurs- och kompetensmässigt för att klara sitt uppdrag, både i sin roll som huvudman men också i sin större roll som finansiär och med myndighetsansvar. Det finns

¹²⁷ SOU 2018:17, kap. 4 och 6.

¹²⁸ OECD (2019c).

en uppenbar risk att skillnaderna mellan kommuner kommer att öka i takt med att de demografiska förändringarna fortskrider. Diskussioner och förslag om asymmetrisk ansvarsfördelning mellan kommuner har de senaste åren åter blossat upp som ett svar på frågan om hur dilemmat ska hanteras.¹²⁹ Kommunutredningen, som haft till uppgift att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar, har analyserat frågan men avfärdat den.¹³⁰ I många fall kan inte heller kommun-sammanslagningar lösa problemen då resursbrist fortfarande råder även om ett antal kommuner samarbetar, när alla saknar resurser i utgångsläget. För att kunna säkra en likvärdig skola bedömer därför utredningen att det behövs statliga insatser som stödjer särskilt mindre kommuner liksom mindre enskilda huvudmän, i utförandet av deras uppdrag. Detta ligger i linje med OECD:s rekommendationer för det svenska skolväsendet.

Dagens utmaningar som rör skolan är så stora att utredningen bedömer att oavsett hur ansvarsfördelningen mellan stat respektive kommun och enskilda huvudmän kommer att se ut i framtiden behövs ett omfattande gemensamt arbete för att hantera dem. Detta arbete behöver inledas omgående och kan inte vänta på att en eventuell större förändring vad gäller huvudmannaskapet för skolan ska beslutas och genomföras.¹³¹ Generellt ser utredningen ett behov av två rörelser vad gäller styrningen av skolan, från det lokala beslutsfattandet till en mer central nivå för att stärka den generella kompetensen och likvärdigheten men också en rörelse från politisk styrning till en styrning som i högre grad vilar på skolväsendets professioners kunskap för att bibehålla och öka kvaliteten och resultaten.

Vilka skillnader mellan huvudmän är godtagbara?

Frågan om vilka skillnader mellan huvudmän som går att acceptera är långt ifrån ny. Trots detta finns inget tydligt svar. Ansvarskommittén lyckades, trots att den hade det i uppdrag, inte att komma

¹²⁹ Se t.ex. Lidström (2018) och Mörk, Erlingsson & Persson (2019).

¹³⁰ SOU 2020:8, s. 573.

¹³¹ Jämför den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, det s.k. januariavtalet, punkt 54 *Ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan tas fram.*

fram till några generella principer för vilka variationer som skulle vara acceptabla inom olika välfärdsområden.¹³² Däremot redovisade den ett synsätt som skulle kunna ligga till grund för när politik utformas för olika områden: att tjänsten ska vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Utredningen menar att som generell utgångspunkt bör en elevs skolframgång inte vara beroende av var i landet hen bor, förutsättningarna för att klara skolan bör vara likvärdiga.

Utredningens uppdrag är bl.a. att analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Som beskrivits ovan, och som vi återkommer till i följande kapitel, finns skillnader som påverkar förutsättningarna för en likvärdig utbildning. Man behöver dock ha i åtanke att skillnaderna som finns i dag lokalt, skillnader som ur ett nationellt perspektiv kan vara problematiska ur ett likvärdighetsperspektiv, samtidigt kan vara resultatet av kloka politiska avvägningar i förhållande till de lokala förutsättningarna. Det som ur ett skolperspektiv kan ses som en eftersträvansvärd reform för att öka likvärdigheten kan därmed ur ett bredare perspektiv vara betydligt svårare att avgöra värdet och nyttan av. Skolans likvärdighet följs inte heller upp systematiskt och kontinuerligt vilket öppnar för olika tolkningar och för att frågan hamnar i skuggan av andra problem. Det måste dock framhållas att det inte är godtagbart att cirka 15 procent av de som slutar grundskolan inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och att det ur likvärdighetshänseende är det oacceptabelt att inom en och samma kommun blir endast cirka 40 procent på en skola gymnasiebehöriga medan alla elever på en annan skola uppnår samma behörighet. Avvägningen mellan likvärdighet och kommunalt självstyre är ett genuint dilemma men ansvar måste tas för elevernas utbildning.

¹³² SOU 2007:10, s. 81–82

3.12 Utredningens bedömning

3.12.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk.

Statens skolverk bör etablera en regional närvaro för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region och fungera rådgivande och stödjande. Syftet är att bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet. Skolverket bör i sin regionala organisation

- 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.

Skolverket bör ansvara för ytterligare uppgifter i enlighet med vad som föreslås i betänkandet i övrigt.

Det är av stor vikt att ett nära samarbete med andra skolmyndigheter upprättas regionalt, t.ex. genom samlokalisering. Detta gäller särskilt Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolverkets arbete regionalt bör inte enbart avse förskoleklass, grundskola och grundsärskola utan också omfatta övriga skolformer liksom fritidshemmet.

Syftet med en regional närvaro

Genom att staten etablerar en tydlig regional närvaro kan en starkare samlad kapacitet för att genomföra skolans uppdrag åstadkommas samtidigt som samarbetet på regional nivå mellan huvudmän, såväl kommunala som enskilda, och staten inklusive universitet och högskolor underlättas. Utredningen bedömer att detta ger huvudmännen bättre förutsättningar för att kunna bedriva en skola som är likvärdig och håller hög kvalitet. Den nuvarande organiseringen av skolväsen-

det där alla kommuner, oavsett storlek och förutsättningar i övrigt, har samma myndighets- och finansieringsansvar tryggar inte likvärdighet över landet. På motsvarande sätt är det tydligt att likvärdighet inte nås när alla kommunala och enskilda huvudmän har samma uppdrag oavsett tillgång till kompetens eller resurser i övrigt.

Utredningen bedömer, i enlighet med Skolkommissionen, att ansvaret för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan behöver bäras av större organisatoriska enheter alternativt av enheter i en utvecklad samverkan inom ett geografiskt område. Att från centralt håll föreslå att huvudmän ska gå samman för att kunna dra nytta av de fördelar en större organisation ger bedöms inte kunna ge de effekter som eftersträvas, dessutom bedöms det vara en politiskt mycket svår process att genomföra. Däremot är en mer utvecklad samverkan och ett mer utvecklat statligt stöd möjligt att få till stånd relativt snart. Utredningen bedömer att ett organiserat samarbete mellan staten och skolhuvudmännen regionalt kan stärka överblicken över regionens skolväsende som helhet och skapa förbättrade förutsättningar för utveckling och ökad likvärdighet. Särskilt viktig bedöms den kompetens och de uppgifter som samlas hos Skolverket regionalt komma att bli för dels många mindre skolhuvudmän, kommunala som enskilda, för att kvaliteten i förvaltning och undervisning ska kunna upprätthållas och utvecklas men också för många huvudmän ansvariga för skolor med särskilda utmaningar, t.ex. med väldigt låga elevresultat. Att hantera de särskilt utsatta skolorna är av stor vikt för den svenska skolans likvärdighet.

Befintliga myndigheter bör etableras regionalt och anpassa sitt arbetssätt till de nya uppgifterna

2015 års Skolkommission bedömde att regionala kontor inom en skolmyndighet behövde byggas upp på regional nivå och ha i uppgift att stödja och stärka huvudmännen.¹³³ Ett överordnat uppdrag för myndigheten skulle vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet.

¹³³ SOU 2016:38, s. 116; SOU 2017:35, s. 107.

2017 års Skolmyndighetsutredning lämnade i betänkandet *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* förslag till en ny myndighetsstruktur på skolområdet.¹³⁴ Utredningen menade att en ny statlig skolmyndighet skulle inrättas vilken skulle ha en regional organisation med tio kontor spridda över landet. En ökad regional närvaro bedömdes bidra till ökad likvärdighet och förbättrad utbildning men förslaget bedömdes också vara fördelaktigt vad gäller frågor om tillsyn respektive stöd till förbättringsåtgärder och stöd i specialpedagogiska frågor. Skolmyndighetsutredningens förslag har inte remitterats och inga beslut har fattats utifrån förslagen.

Det finns en politisk överenskommelse att öka den statliga närvaron regionalt. Enligt det s.k. januariavtalet är regeringspartierna samt Centerpartiet och Liberalerna överens om att arbeta vidare med förslag från Skolkommissionen för att öka likvärdigheten i skolan med bland annat regionaliserade skolmyndigheter¹³⁵ Även vid Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, finns en pågående diskussion om hur en starkare regional närvaro ska kunna nås inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur. Under våren 2020 startar SPSM samverkanskontor på ytterligare 16 orter i landet och kommer därmed att finnas representerat i alla län.¹³⁶ Kontoren ska bl.a. arbeta med att stödja huvudmän och skolor i deras förebyggande och främjande elevhälsoarbete liksom med specialpedagogiskt stöd. Ur utredningens synvinkel är detta, att befintliga myndigheter etablerar sig regionalt, ett mycket attraktivt alternativ jämfört med att en helt ny myndighetsstruktur ska byggas upp, en tanke som också OECD omfamnar.¹³⁷ Detta kräver dock att särskilt Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten kan samordna sin närvaro och samarbeta på ett sådant sätt att huvudmannen och den enskilda läraren eller skolledaren inte uppfattar det som två olika funktioner utan en gemensam.

Innevarande utredning bedömer att tjugotalet regionalkontor behöver inrättas för att den regionala etableringen ska få verklig effekt. Detta för att kunskap om de lokala förhållandena ska kunna byggas upp vid myndigheten men också för att myndigheten ska bli en part

¹³⁴ SOU 2018:41.

¹³⁵ Se t.ex. punkt 54 i det s.k. Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet ”Arbeta vidare med förslag från Skolkommissionen för att öka likvärdigheten i skolan med bland annat regionaliserade skolmyndigheter ...”

¹³⁶ www.spsm.se/kurser--aktiviteter/nyheter/nyheter/samverkanskontor-startar-under-2020/ hämtad 191226.

¹³⁷ OECD (2019c), s. 87.

att enkelt kontakta för de verksamma i skolväsendet. Det kan dock finnas skäl att skolregionerna omfattar andra geografiska områden än länen. Regeringen bör precisera formerna för hur skolmyndigheterna ska etableras regionalt med utgångspunkt i det arbete som pågår och underlag som lämnats.

Utredningen har analyserat vilka möjligheter som finns för redan befintliga regionala funktioner att axla ett ansvar för skolan, t.ex. regionerna eller Länsstyrelserna, men bedömer att dessa ej har kapacitet eller möjligheter att handha det föreslagna ansvaret på önskvärt sätt, bl.a. för att det skulle kräva en mycket omfattande och tidskrävande uppbyggnad av kompetens inom ett område som funktionerna i dag endast har begränsad sakkunskap inom. Det är också av stor vikt att den regionala funktionen inte blir politiskt styrd utan är sammansatt av professionella tjänstemän, flertalet med praktisk erfarenhet från skolväsendet eller arbete i skolförvaltning. Utredningen har också övervägt andra organisationsformer för det regionala arbetet, detta t.ex. utifrån de nätverk som SKR har som tangerar de ansvarsområden som utredningen menar att den regionala myndighetsfunktionen bör ha.¹³⁸ Utredningen bedömer dock att mer löst sammanhållna nätverk och samarbeten inte kan skapa den struktur och långsiktighet som uppgifterna kräver varför en statlig funktion föreslås.

Uppgifter som Skolverket bör utföra regionalt

Utredningen menar att Skolverket regionalt bör utföra flera uppgifter. I andra kapitel i betänkandet beskrivs ansvaret vad gäller skolval och resursfördelning mer i detalj men utredningen ser också stora fördelar med att Skolverket regionalt genomför ytterligare uppgifter. Exempel på sådana uppgifter är t.ex. att stödja ett systematiskt kvalitetsarbete genom en utvecklad resultatuppföljning, att samordna den regionala kompetensförsörjningen och -utvecklingen t.ex. inom ramen för professionsprogram för lärare och rektorer, att bidra i genomförandet av riktade stödinsatser och att vara en arena för erfarenhets- och kompetensutbyte mellan huvudmän i regionen. En annan fråga där utredningen menar att Skolverket kan fylla en viktig

¹³⁸ SKR har t.ex. ett uppföljnings- och analysnätverk för att stödja kommuner i deras uppföljnings- och kvalitetsarbete.

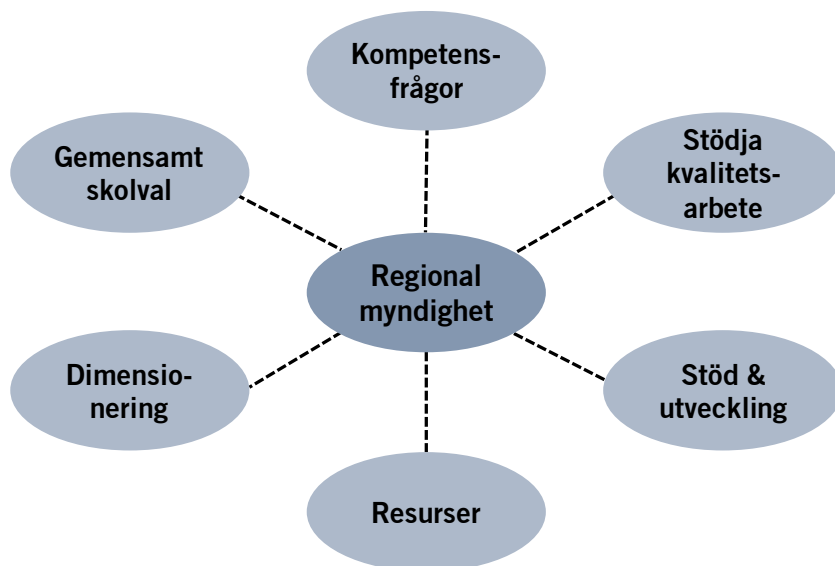
funktion med sin kunskap om lokala förhållanden är att bedöma behovet av sådan fjärrundervisning som regeringen lämnat förslag om.¹³⁹ Det kan också finnas skäl att överväga om Skolverket på sikt ska få utföra fjärrundervisning.

En av funktionens nyckeluppgifter är kvantitativ uppföljning, en uppgift som är helt central för att utveckla kvalitet och effektivitet i skolverksamheten, men som måste utföras med omdöme och förståelse för verksamhetens natur och lokala förhållanden. Fördelarna en regionalt etablerad myndighet har i detta arbete jämfört med enstaka huvudmän är att kompetens inom området samlas och att jämförelser enklare kan göras mellan olika kommuner och verksamheter i samma region liksom i landet som helhet. Resultatuppföljning kan inte göras utan att hänsyn tas till hur elever fördelas mellan skolor och är därför intimt förknippad med en analys av skolsegregationens utveckling. Segregationsmönster är ofta huvudmannaoverskridande och därmed särskilt lämpade att analyseras ur ett regionalt perspektiv.

Skolverket kan i sin regionala organisation samla kunskap om de lokala förhållandena och har därigenom bättre möjligheter att göra en omdömesgill tolkning av vad som ligger bakom den kvantitativa uppföljningens resultat. En regional myndighet har också bättre möjligheter att föra en dialog med respektive huvudman om vad resultaten betyder och vad som behöver göras, något som utredningen erfar i dag på många håll saknas. Här finns också tydliga möjligheter till att hitta samarbeten mellan huvudmän i regionen men också mellan stat och huvudman. Skolverket och SPSM regionalt kan också finnas som tydligt stöd för den utbildning som t.ex. bedrivs vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem liksom för den undervisning som bedrivs i andra särskilda utbildningsformer i enlighet med skollagens kapitel 24, något som utredningen erfar skulle vara av stor betydelse för kvaliteten och likvärdigheten i dessa. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att resultatuppföljning är något annat än den tillsyn och kvalitetsgranskning som Skolinspektionen ansvarar för. Denna tillsyn behöver även fortsatt vara fristående. För att ytterligare bidra till likvärdighet och kvalitet menar dock utredningen att Skolinspektionens kvalitetsgranskning behöver stärkas bl.a. genom att ytterligare resurser fokuseras till granskningar av undervisningens kvalitet.

¹³⁹ Lagrådsremiss, Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.

Figur 3.2 Exempel på uppgifter för den regionala myndigheten



Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner lämnade under 2018 förslag om att ett professionsprogram för lärare och rektorer ska inrättas, ett förslag som regeringen och dess samarbetspartier kommit överens om att genomföra.¹⁴⁰ Professionsprogrammet innebär förenklat att systematiskt utveckla kompetens, systematiskt erkänna kompetens och systematiskt använda kompetens i skolväsendet.¹⁴¹ För att kunna dra nytta av de möjligheter professionsprogrammet erbjuder finns stora fördelar med att Skolverket etableras regionalt. Via Skolverket regionalt bedömer utredningen att det blir lättare att t.ex. fånga upp verksamheternas och professionernas behov av fortbildning och kompetensutveckling. Utredningen bedömer också att den Skolverket regionalt genom sin uppföljning av huvudmännens verksamhet kommer att ha en god bild av vilken kompetensutveckling som bör prioriteras. Den regionala efterfrågan bedöms också enklare kopplas samman med universitet och högskolor i regionen för att t.ex. kunna bedriva fortbildning i skolan i stället för vid lärosätets campus. I dag är många huvudmän för små för att detta ska kunna komma till stånd. Det blir också lättare

¹⁴⁰ Se punkt 54 i det s.k. Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet.

¹⁴¹ SOU 2018:17.

att samla sådana resurser som krävs för att göra kompetensbedömningar och att erkänna kompetens vilket också är andra viktiga byggstenar i professionsprogrammet. Utredningen bedömer dock att det kan finnas anledning att överväga om vissa av professionsprogrammets delar bör hanteras i en separat organisation, bl.a. för att tydliggöra professionernas inflytande, t.ex. genom att ett särskilt organ inrättas vid myndigheten.

Utredningen menar att utlåtandena om behovet av nyetableringar i samband med Skolinspektionens godkännandeprocess behöver bli mer likvärdiga. De utlåtanden som kommunerna lämnar till Skolinspektionen i dag som underlag i beslutsprocessen är ofta tydligt politiskt färgade och tar enligt utredningens mening för liten hänsyn till skolväsendets bästa totalt sett i kommunen. I kapitel 5 beskrivs den roll utredningen föreslår att Skolverket ska få vad gäller skolval och antagning. En av dessa uppgifter är att följa elevutvecklingen i regionen. I många kommuner, särskilt i anslutning till större städer, påverkas skolverksamheten i fler kommuner än lägeskommunen av att en ny skola etableras. Behovet av att som beslutsunderlag erhålla ett regionalt utlåtande vad gäller elevutveckling, tillgång till pedagogiska alternativ, skolegregation, efterfrågan och kvalitet på de skolor som sedan tidigare finns etablerade i området m.m. är därför av stor betydelse för beslutet och skolväsendets förutsättningar i området. Det ger också en möjlighet till en mer effektiv användning av samhällets resurser. Både Skolverket och lägeskommunen bör därför ha i uppgift att lämna ett sådant utlåtande till Skolinspektionen i deras handläggning av ärenden om godkännande av enskild som huvudman. Skolkostnadsutredningen föreslog att kommunens inflytande över nyetableringar av fristående skolor ska stärkas och att kommunen i bedömningen av en nyetablerings konsekvenser särskilt ska beakta intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår.¹⁴² Innevarande utredning ställer sig bakom Skolkostnadsutredningens förslag men menar att det i många regioner också krävs ett regionalt perspektiv för att kunna avgöra frågan om eventuell överetablering.

¹⁴² SOU 2016:66, s. 143.

4 Likvärdighet och skolsegregation

Två begrepp är centrala för utredningens uppdrag, segregation och likvärdighet. I detta kapitel diskuterar utredningen dessa begrepp och beskriver övergripande de senaste årens utveckling av några för begreppen centrala aspekter. Att utredningen väljer att enbart beskriva utvecklingen översiktligt beror på att ett synnerligen omfattande arbete på området genomförts inom ramen för Långtidsutredningen 2019. Under hösten 2019 presenterades Långtidsutredningens bilaga 7, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, vilken i detalj beskriver och förklarar förutsättningarna för och utvecklingen i den svenska skolan med fokus på likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag.¹ Utredningen hänvisar därför den som önskar en mer omfattande genomgång av utvecklingen till Långtidsutredningens bilaga 7.

Utredningens mål är både att alla elever ska få ta del av en undervisning av minst lika hög kvalitet som i dag samtidigt som segregationen minskar och likvärdigheten ökar. Om likvärdighet skulle mätas utifrån utbildningsresultat skulle annars ett enkelt, men oönskat, sätt att öka likvärdigheten vara att minska kvaliteten för de elever som i dag klarar sig bra i skolan, för att dessa skulle nå sämre resultat för att trycka ihop resultatfördelningskurvan. Utredningen koncentrerar sig i stället på att hitta sätt att omfördela befintliga resurser så att de används smartare än i dag men konstaterar också att det saknas resurser i systemet, inte minst på utbildade lärare, vilket är ett verkligt dilemma när både kvalitet och likvärdighet behöver öka.

För att en ökad likvärdighet ska kunna uppnås och för att skolan ska klara sitt kompensatoriska uppdrag borde de svagaste elevgrupperna möta de skickligaste lärarna och få gå på de bästa skolorna vilket inte, som beskrivs nedan, generellt sett är fallet i dag. Kom-

¹ SOU 2019:40. Även Skolverkets rapport, Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor, från 2018 ger en tydlig bild.

binationen av i vilka skolor de erfarna och utbildade lärarna och rektorerna finns i dag tillsammans med den omfattande lärarbristen innebär dock att en sådan strategi utan kompletterande insatser i dag riskerar att den undervisningskvalitet som de starkaste eleverna möter sjunker. Det är därför av stor vikt att en reell och generell kapacitetsuppbyggnad vad gäller lärarkompetens sker, t.ex. genom att det s.k. professionsprogrammet sätts.²

4.1 Likvärdighet som begrepp

What the best and wisest parent wants for his own child, that must the community want for all of its children. Any other ideal for our schools is narrow and unlovely; acted upon, it destroys our democracy. All that society has accomplished for itself is put, through the agency of the school, at the disposal of its future members. All its better thoughts of itself it hopes to realize through the new possibilities thus opened to its future self.³

Debatter om skolan och dess kvalitet pågår ständigt, inte minst i media, och i samband med dessa diskussioner kommer ofta frågan om dess likvärdighet upp, vanligen i form av ett krav på att vi måste få en mer likvärdig skola. Debatten förs ofta utifrån delvis skilda utgångspunkter och det finns all anledning att reflektera över begreppets innebörd och skilda sätt att förstå och tillämpa begreppet. Vad avses egentligen med likvärdighet och varför är likvärdighet viktigt?

För utredningen är den centrala utgångspunkten för likvärdighetsfrågorna eleven och skollagens utfästelse om att främja *alla* elevers utveckling och lärande så att elever utvecklas så långt som möjligt oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden.⁴ Att analysera skolans likvärdighet innebär därmed att ställa frågor om variationen på ett systematiskt sätt relaterar till faktorer som enligt skollagen inte ska förekomma.⁵ Varje identifierad variation vad gäller vilka förutsättningar som ges, hur skolverksamhetens grundläggande processer är utformade och hur utfallet blivit bör betraktas ur ett likvärdighetsperspektiv.

² SOU 2018:17.

³ Dewey (1900), s. 19.

⁴ 1 kap. 4, 8 §§ skollagen.

⁵ 1 kap. skollagen.

Skillnader inom skolverksamheten kan vara av olika slag, bedömas olika och betraktas ur olika perspektiv. Ur ett *individperspektiv* är skillnader i tillgänglighet, trygghet, resultat och kvalitet viktiga. Ur ett *huvudmannaperspektiv* är t.ex. skillnader i förutsättningar, regelverk, resurser och i politiska prioriteringar avgörande. Att en huvudman erhåller betydligt mer statsbidrag än en annan kan t.ex. anses vara olikvärdigt ur ett huvudmannaperspektiv men behöver inte nödvändigtvis vara det ur ett individperspektiv så länge som kvalitet och resultat bedöms vara ungefär likvärdiga. Ur ett *nationellt perspektiv* är skillnaden i kvalitet och resultat liksom skillnader vad gäller skolors förmåga att hantera demokratiuppdraget angelägna. Detta för att säkra en önskad samhällsutveckling och för att ta till vara den begåvning som finns.

Begreppet likvärdighet har funnits med relativt länge i utbildningspolitiska sammanhang och precis som med andra begrepp inom det samhälleliga och politiska sfärerna så har begreppet formats och tolkats olika i skilda historiska och sociala sammanhang.⁶ Begreppet har också haft växlande samband med andra begrepp som t.ex. jämlikhet, valfrihet och kvalitet. Betydelsen har uppfattats, och uppfattas fortfarande, relativt olika utifrån skilda ideologiska utgångspunkter och har därmed en viss politisk laddning. Men begreppet har också en annan förmåga, nämligen en potential att samlas kring. Målsättningen att alla barn får en bra skolgång och insikten om skolgångens betydelse för livschanser och social rörlighet är exempel på detta.

Skolan är en del av den samhälleliga infrastrukturen och påverkar både individens och samhällets utveckling. Skolan ska rusta elever inför framtiden och ge dem möjlighet att i högre grad själva forma sin egen framtida tillvaro och öppna möjligheter för social rörlighet. En mycket väsentlig aspekt av den likvärdiga skolan är att ge alla lika goda livschanser.⁷ För ett samhälle som är baserat på principen om alla människors lika värde är det centralt att i alla sina delar tillförsäkra varje individ lika möjligheter. Eftersom barn inte väljer sina föräldrar och därmed inte kan hållas ansvariga för sina personliga

⁶ Begreppet diskuteras t.ex. i von Greiff (2009) kap. 2. Se även t.ex. Tallberg Broman m.fl. (2002); Erikson & Unemo, red. (2019).

⁷ Frykman (2014) skildrar den äldre skolutbildningen (folkskola, realskola och gymnasium) som en "kulturbytesapparat" (s. 178). I Tage Erlanders memoarer framgår dock att ambitionerna sträckte sig längre än så. Han menade att "demokratiseringen av utbildningsväsendet" innebar etablering av "en allmän medborgarskola" och därmed "en hög kulturell standard" åt alla, (Erlander (1973), s. 238).

förutsättningar såsom t.ex. familjebakgrund, måste därför samhället på något sätt kompensera för denna olikhet. Skolutbildning är en generell samhällelig intervention till stöd för individers och samhällets utveckling och som sådan har den också denna kompenserande funktion.

Skolgång är därtill inte något frivilligt val sett från elevens perspektiv utan en lagstadgad skyldighet även om utbildning vanligen framhålls som en rättighet. Skolplikten innebär en tio år lång period inom vilken individens frihet är starkt begränsad. När samhället tar sig den rätten över individen så medför det också ett stort ansvar att tillse att alla elever under denna period får möjlighet till utveckling på inte bara ett bra sätt utan även på ett lika bra sätt som alla andra. Skolgången ska med andra ord vara av hög kvalitet för varje enskild elev.

4.1.1 Regleringen av skolans likvärdighet

Av skollagen framgår

Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.⁸

Skollagen anger alltså att likvärdighet ska gälla, men det saknas en tydlig definition av vad begreppet likvärdighet innebär. Till detta behöver man lägga skolväsendets kompensatoriska uppdrag. Enligt skollagen ska utbildningen utformas i en strävan efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁹ I läroplanen för grundskolan knyts den kompensatoriska strävan till begreppet likvärdighet:

En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. (...) Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.¹⁰

⁸ 1 kap. 8–9 § skollagen.

⁹ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁰ Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11.

Likvärdighet definieras därmed som en anpassning till elevernas olika förutsättningar. Skolans ansvar för elever som har svårt att uppnå målen för utbildningen understryks. Likvärdighet blir här en snarare en fråga om lika livschanser än en fråga om lika resurser.

Den proposition som föregick den nuvarande skollagen omfattar liknande formuleringar även om kopplingen till skolans kompensatoriska uppdrag inte är lika tydliga som i läroplanens skrivningar. I propositionen anges att likvärdighet varken innebär likformighet eller att alla ska få samma resurser, i stället anges att likvärdighet innebär att de fastställda målen i skollag, läroplaner etc. kan nås på olika sätt beroende på lokala förutsättningar. Detta kan tolkas som att lokala skillnader får förekomma om de inte innebär skillnader i elevernas möjligheter att nå målen, dvs. om de kompenserar för elevernas olika förutsättningar. Likvärdighet kan alltså definieras på en flytande skala, från miniminivån där allas tillgång till en skola som uppfyller de formella kraven till maxnivån där likvärdighet innebär lika kvalitet i termer av elevernas lika möjligheter att uppnå kunskapsmålen.

4.1.2 Begreppet likvärdighet i vardagsspråket

Uttrycket likvärdig har funnits i svenskan i flera hundra år och ges vanligen innebörden att något är värt lika mycket som något annat.¹¹ Begreppet har två bedömningsaspekter över sig. Den första innebär att två skilda saker som inte är identiska vid en jämförelse med varandra ändå i allt väsentligt framstår som varandras motsvarigheter. Den andra aspekten handlar om vad det är som ska jämföras, dvs. vilka egenskaper som objekten i fråga måste ha för att kunna anses vara varandras motsvarigheter, man kan om man så vill tala om vad det är som begreppet kan appliceras på.¹² Dessa båda aspekter medför en hel del problem vad gäller begreppsanvändningen.

I dag är begreppet likvärdig ett mycket vanligt begrepp i media. En sökning på begreppet i Mediearkivet visar en tydligt ökad användning sedan början av 1990-talet.¹³ Då förekom uttrycket några

¹¹ Svenska akademins ordbok och Nationalencyklopedin anger att begreppet likvärdig finns belagt sedan 1750-talet.

¹² Englund & Quennerstedt (2008) diskuterar i sammanhanget begreppets applikationskriterier, dvs. ”vilka villkor som ställs upp för användningen av termen”, (s. 13).

¹³ Databasen sträcker sig bara bakåt till 1980-talet och de ökande antalet förekomster måste också ses i relation till en ökad förekomst av digitaliserade mediekällor.

tiotal gånger per år och under slutet av 2010-talet så används uttrycket flera tusen gånger per år. Det är inte uppenbart vad uttryckets ökade popularitet beror på. En förklaring kan vara att de fenomen som begreppet avser eller anknyts till generellt sett fått en större betydelse. Begreppet förefaller huvudsakligen relatera till samhälls-service eller andra övergripande aspekter vilket skulle kunna indikera att den ökade användningen har att göra med att dessa bedömningar blivit viktigare i takt med en ökad decentralisering och målstyrning. Forskning pekar dock på en annan möjlig förklaring, att uttryck som t.ex. *likvärdig skola* till viss del har kommit att ersätta uttrycket *jämlig skola*.¹⁴

Men begreppet likvärdighet är inget primärt ett vardagsspråkligt begrepp utan ett politiskt, och ett begrepp med skiftande innebörd och tillämpning. Redan 1978 konstaterades i en forskningsrapport att begreppet "... äger en sådan semantisk mångtydighet att det endast kan ges en innebörd i ett visst sammanhang".¹⁵ Författarna betonar också att mångtydigheten i sin tur relaterar olika förväntningar och till politiska avsikter. Begreppet tillhör således den skara begrepp som ofta får många och olika innebörder och tillämpningar inom politik, policy och debatt och som på skilda sätt anknyter till vardagsspråkliga innebörder.¹⁶ Det råder därmed en viss dragkamp om hur begreppet ska förstås.¹⁷ Låt oss därför något titta på den skiftande användningen av begreppet likvärdighet inom skolpolitiken.

¹⁴ Se exempelvis SOU 2014:5, s. 220.

¹⁵ Fahlgren, m.fl. (1978), s. 14.

¹⁶ Filosofen W. B. Gallie lanserade uttrycket *essentially contested concepts* med vilket han ville lyfta att det finns begrepp "... which are essentially contested, concepts the proper use of which inevitably involves endless disputes about their proper uses on the part of their users", (Gallie (1964), s. 158). Kanske motsvarar inte likvärdighetsbegreppet fullt ut denna definition men det är tydligt att det är ett begrepp inom skolpolitiken som är föränderligt, som huvudsakligen används i positiva sammanhang men som också ges skiftande innebörder.

¹⁷ Hadenius (1990) belyste likvärdighetsbegreppets många betydelser. Se också t.ex. Francia (1999) och Börjesson (2016). Likvärdighet har inte alltid uppfattats som en positiv målsättning utan ibland som något av en felriktad agenda som missar vad som uppfattas som mer angeläget, fokus på skolans ledarskap, ordning och disciplin och på djupa ämneskunskaper, se t.ex. Barbara och Hans Bergström (2017).

4.1.3 Likvärdighet som utbildningspolitiskt begrepp

Likvärdighetsbegreppet har getts delvis skiftande innebörder över tid i den utbildningspolitiska debatten. Tomas Englund och Ann Quennerstedt har i volymen *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning* (2008) beskrivit begreppsanvändningen i tre perioder.¹⁸ De menar att begreppet från 1960-talet och fram emot början på 1980-talet fick en allt starkare orientering mot jämlikhet, enhetlighet och fostran till gemensam referensram och kompensering och kom med tiden att i hög grad representera dessa värden. Med tiden kom också begreppet att ersätta jämlikhetsbegreppet vilket enligt Englund & Quennerstedt öppnade för en ökad mångtydighet. Under senare delen av 1980-talet och det efterföljande decenniet råder en viss strid om begreppet och det kom att ges ”olika och delvis direkt motstridande betydelse, där likvärdighet uttolkad som valfrihet och föräldrarätt, profilering etc. ställs mot den tidigare betydelsen”. Följden blir att likvärdighetsbegreppet både ”urvattnas” och ”appliceras på olika objekt inom olika kontexter i skolvärlden”. Från slutet av 1990-talet och under 2000-talet menar författarna att begreppet kopplas allt mer till måluppnåelse och betygssättning.

Sammanfattningsvis så menar Englund & Quennerstedt att begreppet för det första har tunnats ut och getts en mer avgränsad betydelse vilket kan förefalla paradoxalt eftersom begreppet, för det andra, getts en mångtydigare innebörd genom att det kommit att tillämpas i fler sammanhang. För det tredje menar de att begreppet, som först kom att ersätta jämlikhetsbegreppet, senare, och på ett liknande sätt, kom att ersättas av kvalitetsbegreppet.¹⁹ Författarna menar att förändringen tydligt speglar olika utbildningspolitiska ambitioner. Därmed blir det också intressant att notera att begreppet under den första perioden primärt var inriktat mot enskilda elever och skolans kompensatoriska roll till skillnad mot den andra perioden då

¹⁸ Karakteristiken presenteras översiktligt i Englund & Quennerstedt, (2008), s. 8. SOU 2014:5 menar dock att begreppet likvärdighet först dök upp i skolpolitiska texter på 1970-talet och det bör noteras att begreppet exempelvis förekommer i inledningen på Lgr80 och i den föregående propositionen (s. 211).

¹⁹ Berg (2013) gör en snarlik tolkning av likvärdighetsbegreppets förändring över tid från en stark association till jämlikhet, till att senare knytas till frågan om lika möjligheter för att i vår samtid framför allt vara orienterat kring kvalitetsfrågor. Berg menar att likvärdighetsbegreppets nutida orientering mot kvalitetsbegreppet kommit att medföra att begreppets ”operationella innebörd” blivit oklar (enär kvalitetsbegreppet saknar distinkta definitioner) varför begreppet numera inte bara är ”töjbart” utan också ”... – en hybrid – som öppnar för en mångfald av tolkningsmöjligheter.” s. 468–474.

begreppet främst kom att inriktas mot olika huvudmannatyper. Under den tredje perioden framstår begreppet som ett mer ”abstrakt begrepp där likvärdighet ses som ett uttryck för måluppnåelse”.

4.1.4 Likvärdighet och andra nyckelbegrepp

Den grundläggande frågan är förstås om intresset här ska läggas på begrepp eller på det som begreppen tänks representera? Ulf P. Lundgren har gett en liknande karakteristik som Englund & Quennerstedt över hur begreppet likvärdighet kommit att förändras över tid.²⁰ Också Lundgren kopplar förändringsmönster till utbildningspolitiska strävanden men det huvudtema Lundgren anslår och som ramar in likvärdighetsbegreppets förändring är hur policy gått från att betona jämlikhet till att betona valfrihet.

Lundgren anlägger ett längre historiskt perspektiv inleder sin analys med att notera att man i spåren av upplysningen, från slutet av 1700-talet kom att börja betona allmän skolgång och ett ”upplyst folk” som förutsättningar för de nya styrelseskick som växte fram och att den allmänna skolan därmed blev en ”del i formandet av ett jämlikt samhälle”.²¹

Jämlikhet sågs under upplysningens tidiga skeende huvudsakligen som en fråga om att tillse att alla skulle få lika mycket vilket Lundgren benämner som ”enkel jämlikhet” och så tänkte man också vad gäller en jämlik skola. Den syn på jämlikhet som också beaktade att enskilda individer hade olika förutsättningar och därmed olika möjligheter gav en andra fas i jämlikhetsbegreppets utveckling vilken kom att handla om ”jämlikhet genom lika möjligheter”. Lundgren menar att denna förändring drevs fram av ”skolans ökande betydelse för den enskilde och samhället”.²² Dessa två synsätt representerar väsentligen olika utbildningspolitiska hållningar och Lundgren lyfter fram att likvärdighet ofta i debatten getts innebörden av den enkla jämlikheten. Under slutet av 1960-talet menar Lundgren att en tredje betydelse växer fram: ”Jämlikhet blir en kombination av jämlikhet genom lika möjligheter och jämlikhet genom kompensation” och

²⁰ Lundgren (2017).

²¹ Lundgren (2017), s. 99.

²² Ibid, (2017), s. 102.

det är enligt Lundgren då som ”ordet jämlikhet börjar ersättas med ordet likvärdighet”.²³

Det är alltså i den tredje fasen av jämlikhetsbegreppets utveckling som två väsentliga aspekter framträder, dels begreppsbytet från jämlikhet till likvärdighet, dels tanken på att de som har större behov också ska få mer resurser.²⁴ Därmed överges den enkla jämlikhetstanken till förmån för det som närmast ser ut som dess motsats, nämligen att p.g.a. av omständigheterna tvingas att göra olika för att nå lika resultat. Den offentliga och normerande uttolkning av begreppet likvärdighet som råder i vår tid och som Skolverket framhåller innehåller dock element av alla dessa synsätt:

- alla ska ha lika tillgång till utbildning (speglar en enkel jämlikhet, lika mycket av det goda åt alla),
- alla ska ha tillgång till utbildning av lika kvalitet (enkel jämlikhet men eftersom kvalitet också får anses relativt individen så finns här också ett tydligt element av jämlikhet genom lika möjligheter)
- skolans kompensatoriska uppdrag (handlar om att genom arbetsätt och resursanvändning särskilt stödja de elever som har de största behoven).

Likvärdighetsbegreppet visar sig alltså dels ha lite skiftande innebörder, dels i sig vara del i en diskursiv förändring. Denna förändring förefaller bestå i en förskjutning av fokus i samtalet kring skolans uppgift och uppdrag, från att vara ett instrument för jämlikhet, till att stå för att en viss kvalitetsstandard säkras för alla.

Som nämndes inledningsvis är likvärdighet ett exempel på en kategori begrepp som både är föränderliga och som det råder dragkamp om innebörden av varför de också blir mångtydiga. För att ge en överblick över denna mångtydighet och de olika applikationsområdena ges här några exempel från de senaste två decennierna. I skrivelsen *Utbildning för kunskap och jämlikhet* (2002) presenterar den dåvarande regeringen sin utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i

²³ Ibid. s. 109.

²⁴ Ibid. s. 113. Börjesson (2016) gör en delvis annan analys som kopplar ”omfördelning av utbildningsresurser till underprivilegerade grupper” till vad han benämner som jämlikhetsprincipen medan han menar att likvärdighetsprincipen står för en generell ”hög utbildningsnivå och rationell differentiering efter samhällliga behov av utbildning”, (s. 66).

förskola, skola och vuxenutbildning.²⁵ Likvärdighetsperspektivet är i skrivelsen begränsat och avser endast en dimension av den utbildning elever ska få, utbildningen ska vara ”nationellt likvärdig” och ansvaret är gemensamt för att tillse att alla ”får en likvärdig utbildning”.²⁶ Begreppet kopplas också till nyckelaspekter av utbildningen med uttryck som till exempel ”likvärdighet i undervisningen”.²⁷

Några år senare presenteras propositionen *Offentliga bidrag på lika villkor* (prop. 2008/09:171). I den finns samma applicering av begreppet på utbildningen men där kopplas likvärdighetsbegreppet också till huvudmännen. Enligt propositionen är det angeläget att stärka ”Principen om likvärdiga och rättvisa villkor för alla förskolor, fritidshem, förskoleklasser och skolor oavsett huvudman ...”²⁸ Till den tidigare kopplingen till själva utbildningen och utifrån ett elevperspektiv adderas alltså att det ska råda likvärdighet mellan olika huvudmannatyper vad gäller villkoren för deras respektive verksamhet. Med ett nytt applikationsfält så tilltar också mångtydigheten.

Ett tredje belysande exempel på hur användningen av likvärdighetsbegreppet kommit att utvecklas är det slutbetänkande som 2015 års Skolkommision presenterade våren 2018. Likvärdighetsperspektivet var centralt för kommissionen och begreppen ”likvärdig” och ”likvärdighet” omnämns på i snitt var tredje sida. Begreppen appliceras på en rad områden och företeelser som t.ex. skola, utbildning, undervisning, elevers möjligheter, system för utveckling, tillgång till digitala verktyg, sanktioner, behovsanpassning, bedömningar, service, tillgång på information och möjligheter till ingripande mot huvudmän.

Man kan notera att begreppen inte sällan förekommer i par med andra begrepp som i flera fall också är begrepp som både är elastiska till sin karaktär och som det råder viss innehållslig dragkamp om: kvalitet, rättssäkerhet, legitimitet, transparens och ändamålsenlighet. Det är tydligt att begreppet fått en större applikationsradie med tiden men också att det samtidigt har kvar funktionen som värdeord, mångtydigt och därmed också vagt.²⁹

Det finns en intressant aspekt som endast ytligt berörts ovan och som det finns skäl att notera. Många policydokument är noga med

²⁵ Regeringens skrivelse 2001/02:188.

²⁶ Se t.ex. s. 3, 17, 27 och 30.

²⁷ Se s. 62.

²⁸ Prop. 2008/09:171, s. 25.

²⁹ Jfr Englund & Quennerstedt (2008), s. 13.

att påpeka att likvärdighet inte betyder likformighet. En ofta återkommande formulering betonar att begreppet likvärdig inte innebär ”att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs”.³⁰ Innebörden är inte helt given men två väsentliga intentioner tycks uttryckas, dels att kvaliteten i *all* verksamhet ska vara hög, dels att kvaliteten ska vara så hög att verksamhetens utfall är lika över allt och att det för en elev således inte spelar någon roll var skolgången görs.

Samtidigt som det rutinmässigt tas avstånd från en uppfattning om likvärdighet som likformighet så är det uppenbart att begreppet likvärdighet i flera av sina användningsområden faktiskt just avser likformighet eller standardiserad likhet. Till exempel när begreppet appliceras på bedömning och betygssättning. Där framstår det som en önskvärd strävan att praxis ska vara likformig. Olika uppsatser, muntliga presentationer och matematiska uträkningar ska bedömas enhetligt och likformigt. I sammanhanget finns det skäl att betona att just strävan efter likformighet genom centralisering och standardisering av vissa förutsättningar och processer en gång i tiden användes som likvärdighetsfrämjande insatser. Att den utvecklade regelstyrningen senare kom att uppfattas som för detaljstyrande är en annan sak.

4.1.5 Begreppet i en internationell kontext

Det är lätt att tappa orienteringen i den föränderliga likvärdighetsdiskussionen. Ett sätt att få perspektiv på diskussionen men också att problematisera den är att titta på den engelska terminologin. Diskussionen om de likvärdighetsaspekter av utbildningssystem som berörts ovan (som *enkel jämlikhet* och som *jämlikhet genom lika möjligheter* respektive *jämlikhet genom kompensation*) har internationellt orienterat kring begreppsparet *equality* och *equity*. Litteraturen om detta är överväldigande och det publiceras internationellt tusentals artiklar årligen om skolan utifrån dessa perspektiv.³¹ En ledtråd till perspektivens besläktade men också skiljaktiga innebörd får man om studerar användningen över tid. Det historiska mönstret är att sedan

³⁰ Se t.ex. prop. 2009/10:165, s. 638.

³¹ Sökningar 2020-01-16 på education och något av orden equality eller equity i databaserna ERIC och Academic Search Premier samt i akademiska biblioteks databaser.

1970-talet har uttrycket *equity in education* blivit allt vanligare och förefaller sedan 1990-talet användas i lika hög grad som uttrycket *equality in education*.³²

En central fråga efter andra världskriget var utbyggnaden av skol-utbildning globalt och i den amerikanska kontexten som var dominerande under denna period är den stora frågan jämlik tillgång till utbildning. Temat är alltså lika tillgång till utbildning men det temat kompletteras under 1970-talet av en ytterligare dimension: lika möjligheter att lyckas. Frågan blev särskilt angelägen i USA efter Coleman-rapportens publicering i mitten av 1960-talet och som tydligt klargjorde familjebakgrundens stora betydelse för studieframgång. Det blev då uppenbart att tillträde till skolor av lika kvalitet ändå inte medgav alla elever samma chanser att lyckas med sina studier, helt enkelt eftersom man började skolgången med så radikalt olika förutsättningar, t.ex. vad gäller språklig kompetens.³³ Vad lärare alltid vetat, att barn är olika och de behöver skiftande stöd för att kunna lyckas kom med tiden också att bli del av offentlig policy. *Equality* visade sig vara en nödvändig men inte tillräcklig insats. Med begreppet *equity* beaktades också betydelsen av rättvisa villkor.³⁴ Det sätt som *equity in education* vanligen förstås i internationella utbildningssammanhang överensstämmer i stort sett med det sätt som likvärdighetsbegreppet förstås i den svenska kontexten, dock vanligen med den skillnaden att det internationella språkbruket inte framstår som lika vagt och mångtydigt i den meningen att begreppet inte appliceras på annat än direkt utbildningsrelaterade frågor så blivit fallet i Sverige.

³² Sökning på uttrycken i Ngram Viewer för perioden 1945–2008. Databasen bygger på Google books och inscanningen har under det senaste decenniet inte skett i samma omfattning vilket förklarar val av slutår.

³³ Till denna problematik kom också att t.ex. barn från s.k. black communities lätt kom att uppfattas som kulturellt avvikande av lärare från den vita medelklassen och dessa elevers kulturella identitet kom att betraktas som ett problem vilket förstås skapade svårigheter i undervisningen etc. och i sig kom att ge upphov till kulturellt responsiva eller kontextuellt sensitiva pedagogiker, se t.ex. Ladson-Billing (1994), (passim), Salazar & Lerner (2019), s. 6 ff. samt Banks m.fl. (2005). Se även Cochran-Smith & Villegas (2016).

³⁴ Englund & Francia (2008) menar att i internationell utbildningspolicy innefattar begreppet *equity* också dimensioner av social rättvisa i meningen att hänsyn också måste tas till individuella skillnader för att uppnå samma mål, s. 184.

| | |
|---|--|
| <p>Internationellt exempel I: OECD</p> <p>”Equity in education is commonly understood as providing similar educational opportunities to all (in other words, fairer access), regardless of gender, family background or socioeconomic status. Unfortunately, a formal definition of equal opportunities does not guarantee equitable outcomes, because individuals with disadvantages may require targeted support to benefit from those opportunities. Compensatory measures may be necessary to make up for individuals’ unfavourable backgrounds. In this sense, the concept of equity in education incorporates well-targeted support that helps individuals to rise to the same starting point as those of more advantaged backgrounds at each stage of life. For example, some early childhood programmes are designed to provide extra support to children from disadvantaged backgrounds to put them on an equal footing when they begin primary school) and ensure that everyone achieves the minimum standard of education required to fully participate in society. Field, M. Kuczera and B. Pont, in their 2007 OECD report, also highlight fairness, that is, ensuring that personal and social circumstances – for example gender, socioeconomic status or ethnic origin – do not present an obstacle to achieving educational potential. They also identify another concept, of inclusion, which implies ensuring a basic minimum standard of education for all. As presented by the report, this is exemplified as ensuring that all students are able to read, write and perform simple arithmetic. While fairness and inclusion overlap, they are different concepts.”</p> <p>(OECD 2017a), s. 28.</p> | <p>Internationellt exempel II: AUSTRALIEN</p> <p>”The panel has defined equity in schooling as ensuring that differences in educational outcomes are not the result of differences in wealth, income, power or possessions. Equity in this sense does not mean that all students are the same or will achieve the same outcomes. Rather, it means that all students must have access to an acceptable international standard of education, regardless of where they live or the school they attend.</p> <p>Central to the panel’s definition of equity is the belief that the underlying talents and abilities of students that enable them to succeed in schooling are not distributed differently among children from different socioeconomic status, ethnic or language backgrounds, or according to where they live or go to school. Caldwell and Spinks (2008) found that all children are capable of learning and achieving at school in the right circumstances and with the right support.</p> <p>Ensuring that all Australian children, whatever their circumstance, have access to the best possible education and chance to realise their full potential can also be considered the moral imperative of schooling. In countries such as Australia, this moral imperative goes beyond the legal obligation of governments to provide the opportunity for schooling for all children that is secular, compulsory and free. Governments must also, through addressing the facets of disadvantage, ensure that all children are given access to an acceptable international standard of education necessary to lead successful and productive lives.</p> <p>The panel’s definition of equity is consistent with the definition adopted by the OECD in a recent study on equity in education. According to Field, Kuczera and Pont (2007), equity in schooling involves both fairness and inclusion. Fairness implies that personal and social circumstances are not an obstacle to achieving educational potential. Inclusion is about ensuring a minimum standard of education for all. Fairness and inclusion have been central to the panel’s considerations of equity.”</p> <p><i>Review of Funding for Schooling</i>, s. 105.</p> |
|---|--|

Sammanfattning

Begreppet likvärdighet är i dag ett vagt och mångtydigt begrepp som det råder viss dragkamp om. Historiskt har begreppet haft en stark koppling till en strävan efter samhällelig jämlikhet och i det perspektivet är skolan ett medel för att nå dit. Därmed, och i kontext av decentralisering, marknadsiering och målstyrning, har frågan om en likvärdig utbildning för alla barn kommit att bli allt mer central. Begreppet har i hög grad kommit att ersätta jämlikhetsbegreppet och det har under senare tid knutits till andra grundvärden som t.ex. valfrihet. Det har också getts nya tillämpningsområden som ligger utanför det traditionella fokusområdet, utbildning – elev. Utredningen finner det angeläget att sträva efter en mindre vag och mångtydig begreppsanvändning och menar därför att likvärdighetsbegreppet bör knytas till de dimensioner som framgår av skollagen, lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande, och till en vedertagen uppsättning av indikatorer. I grunden handlar det om att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte systematiskt ska bero på elevens familjebakgrund, var i landet eller vid vilken skola hen går.

För den praktiska verksamheten i skolan har begreppet stor betydelse. Skollagen ställer mycket höga krav på skolan i likvärdighets-hänseende. Dess arbetssätt ska realisera alla de dimensioner av likvärdighet som berörts och det ska ske på ett sätt så att varje elev får jämlika möjligheter till lärande och utveckling. Detta ställer mycket stora krav på att rektorer och lärare ska vara kompetenta och ha möjlighet att i varje beslut och varje yrkesmässig handling kunna realisera likvärdighetsmålet inklusive också att agera kompensatoriskt. Med den skollag som trädde i kraft 2010 tillkom också en ambitionshöjning vad gäller den allmänna målsättningen. Detta tillskott om att *alla* elevers ska få det stöd om krävs för att utvecklas så långt som möjligt, kan sägas skapa en målkonflikt, givet begränsade resurser. I vart fall torde det vara en daglig realitet för skolans rektorer och lärare då de å ena sidan ska ta fasta på det kompensatoriska uppdraget och på alla vis stödja de elever som har de svagaste förutsättningarna samtidigt som de å andra sidan ska stötta också de elever som har de bästa förutsättningar så att också de utvecklas maximalt.

4.2 En bild av likvärdigheten i den svenska skolan

En grundläggande tanke i det svenska skolväsendet är att skolan genom hög kvalitet, stark likvärdighet och genom ett kompensatoriskt arbete ska ge alla elever, oavsett bakgrund, möjlighet att lyckas i skolan. Elevens familjebakgrund, framför allt föräldrarnas utbildningsnivå, och elevens eventuella migrationsbakgrund är dock viktig för att förklara skillnader i skolresultat. Att jämföra familjebakgrundens betydelse över tid är emellertid svårt. Det är också svårt att isolera skolans roll i de mönster som observeras eftersom det som händer i skolan är nära förknippat med samhällsutvecklingen i övrigt.

Skolverket resonerar att det *knappast är möjligt att uppnå några absoluta nivåer* när det gäller lika tillgång till utbildning samt utbildning av likvärdig kvalitet, utan att den jämförelse som kan göras huvudsakligen är att mäta om likvärdigheten är mer eller mindre stark över tid, eller i jämförelse med andra länder.³⁵ I dag saknas dock en systematisk och kontinuerlig uppföljning av utvecklingen.³⁶

I detta avsnitt beskrivs huvudsakligen det som i utredningens ögon är de mest centrala resultaten av Långtidsutredningens analys. Den som önskar en bredare och djupare beskrivning av likvärdigheten liksom av hur skolan omhändertar det kompensatoriska uppdraget hänvisas till Långtidsutredningens bilaga 7, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*.

Långtidsutredningen sammanfattar själv analysen enligt följande:

Den sammantagna bilden av likvärdigheten i den svenska skolan ger ett blandat intryck – den svenska skolan har ur ett likvärdighetsperspektiv många styrkor men det finns även förbättringspotential och reformutrymme. Till styrkor räknar vi att lärartäthet fördelas efter elevers behov, att skolsystemet ser ut att snabbt förstärka resurserna i skolor som tar emot många nyanlända, att resursfördelningen när det gäller särskilt stöd inom skolor är starkt kompensatorisk, och att familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har varit förhållandevis konstant åtminstone för svenskfödda elever under en lång period, en period som bl.a. kännetecknas av ökad ojämlikhet i samhället i stort. De områden som är mer problematiska berör:

1. Avsaknaden av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens (en fråga som kommer att bli än mer aktuell framöver med en tilltagande lärarbrist).

³⁵ Skolverket (2012) Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport 374, s. 12.

³⁶ Skolverket har i sitt uppdrag att främja likvärdighet men det ingår inte explicit i uppföljningsuppdraget vilket Skolverket, i enlighet med instruktionen, rapporterat om.

2. Skillnaderna i uppmätt skolkvalitet mellan fristående och kommunala skolor och mellan stad och landsbygd.
3. Skolsegregationen och den ojämlika tillgången till skolor av hög uppmätt kvalitet.
4. Ett betygs- och antagningssystem som utgör hinder för svaga elever att ta sig vidare i gymnasieskolan.
5. De brister i prov- och betygssystem som omöjliggör likvärdig bedömning och ger dåliga förutsättningar för att analysera och främja en positiv utveckling av skolan, och
6. Avsaknaden av en nationell strategi för att främja evidensförsörjning på skolans område och mer specifikt när det gäller vilken typ av åtgärder som kausalt påverkar elevers skolresultat och som kan förbättra likvärdigheten.³⁷

4.2.1 Ökande skillnader mellan skolors kunskapsresultat

Skolverket och Långtidsutredningen har nyligen publicerat rapporter som brett analyserar grundskolans utveckling ur ett likvärdighetsperspektiv och då med fokus på elevernas kunskapsutveckling.³⁸ Den kanske mest slående trenden i svensk skola är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat sen i början av 1990-talet, en utveckling som illustreras med nedanstående figur från Långtidsutredningen.³⁹ Det råder också bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever med goda förutsättningar att lyckas väl i skolan går alltså i allt högre grad på andra skolor än elever med mindre goda förutsättningar.⁴⁰

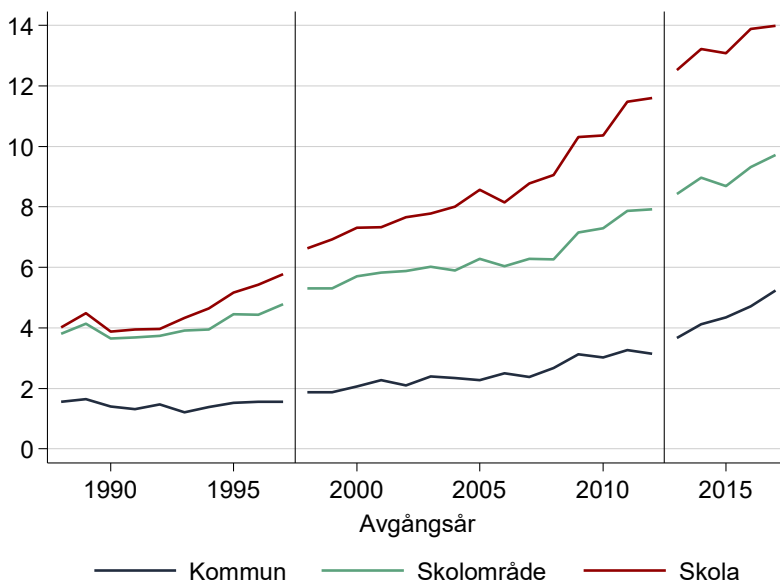
³⁷ SOU 2019:40, s. 308.

³⁸ SOU 2019:40; Skolverket (2018a).

³⁹ SOU 2019:40, figur 6.1. Motsvarande utveckling beskrivs av figur 4.1 i Skolverket (2018).

⁴⁰ Föräldrarnas utbildningsnivå och inkomst samt elevens migrationsbakgrund är särskilt viktiga förklaringar i detta avseende. Vad gäller elevens migrationsbakgrund är ålder vid invandring och vilket land eleven har sin bakgrund i är särskilt viktiga förklaringsfaktorer. Det är dock svårt att separera ursprungslandets betydelse från faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå.

Figur 4.1 Andel av variationen av elevers betyg i åk 9 som förklaras av kommun, skolområde och skola



LU:s not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas betyg i kärnämnen i Åk 9 med avseende på kommun, skolområde och skola. Skolområde definieras som den grupp av SAMS-områden där den vanligaste grundskolan är densamma. Den lodräta första linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem.

Källa: SOU 2019:40, s. 149.

Det råder också bred enighet om att den tilltagande skolsegregationen beror på både ökad boendesegregation och vårdnadshavarnas skolval samt att en större andel av ökningen kan hänföras till boendesegregationen. Eftersom boendeval och skolval påverkar varandra låter sig emellertid inte utvecklingen enkelt att delas upp i olika komponenter.

Oavsett varför skolsegregationen har ökat är den ur likvärdighetssynpunkt intressanta frågan hur eleverna påverkas. Ur perspektivet att skolan bör vara en plats där elever med olika bakgrund möts för att utvecklas som individer och utveckla tolerans och förståelse för andra perspektiv kan segregationen ses som ett problem i sig. Det finns också forskningsstöd för att attityder, beteenden och värderingar faktiskt påverkas av att i vardagen möta personer med annan

bakgrund än den egna.⁴¹ Vidare finns det studier som visar att skolsegregation påverkar utfall som långsiktiga utbildningsval, situationen på arbetsmarknaden, hälsa och kriminalitet i negativ riktning.⁴² Skolverket och Långtidsutredningen analyserar emellertid hur skolresultaten utvecklats och vilken betydelse som familjebakgrund och skola har för denna utveckling.

4.2.2 Familjebakgrundens betydelse är omfattande

Att mäta förändringar i familjebakgrundens betydelse för skolresultat över tid är behäftat med stora metodologiska problem och det finns två huvudsakliga ansatser. Den ena bygger på att undersöka hur betydelsen av mätbara bakgrundsfaktorer utvecklats över tid. Det centrala problemet med denna ansats är att bakgrundsfaktorerna i sig inte är helt jämförbara. Att exempelvis ha en universitetsexamen har inte samma innebörd 2020 som 1980: varken selektionen till högre utbildning eller utbildningens innehåll är desamma vid olika tidpunkter. Vad gäller föräldrarnas inkomst så kan förhållandet mellan de egenskaper och förmågor som har betydelse för barnens skolresultat och de som värderas högt på arbetsmarknaden förändras. Inga bakgrundsmått är helt immuna mot denna kritik och olika sätt att angripa frågan kan därför landa i olika slutsatser trots att inget av sätten är uppenbart fel. Den andra huvudsakliga ansatsen är att undersöka så kallade syskonkorrelationer som beskrivs nedan. Ett problem för båda ansatserna är att de inte direkt kan undersöka skolans roll för familjebakgrundens betydelse utan de fångar något som snarast kan beskrivas som samhällets samlade likvärdighet. Båda ansatserna är dessutom känsliga för de förändringar i elevsammansättningen som en betydande invandring för med sig.

Ansatser baserade på syskonkorrelationer undersöker hur samvariationen mellan syskons skolresultat förändrats över tid. En starkare samvariation kan tolkas som att familjebakgrunden fått ökad betydelse vilket eventuellt kan hänföras till minskad likvärdighet i skolan. Fördelen med denna metod är att den inte bygger på några mätbara bakgrundsfaktorer vars innebörd alltså kan ha förändrats.

⁴¹ Akerlof & Kranton (2002); Rao (2019); Boisjoly m.fl. (2006); Burgess & Platt (2018); Dahl Kotsdam & Rooth (2018); Finseraas m.fl. (2019).

⁴² Billings, Deming & Rockoff (2014); Johnson (2011). För en samlad bild av den amerikanska erfarenheten, se Johnson (2019).

I stället fångar syskonkorrelationer allt som delas av syskon, vilket ofta omfattar skola. Syskon delar emellertid inte bara skola utan även en mängd andra faktorer. Dessa övriga faktorer kan både förstärka och minska familjebakgrundens betydelse för skolresultat varför en stabil syskonkorrelation konceptuellt är förenlig med både ökad och minskad likvärdighet i själva skolan. Om deltagande i förskola bidrar till social utjämning så bör exempelvis förskoleutbyggnad leda till lägre syskonkorrelationer.⁴³ Om syskonkorrelationerna är stabila när förskolan byggs ut för olika årskullar så är detta alltså fullt förenligt med minskad likvärdighet i grundskolan. Om syskon i högre grad går på skolor med olika undervisningskvalitet så kan även detta bidra till lägre syskonkorrelationer trots att skolväsendets likvärdighet som helhet kan vara konstant eller minskande.

Likvärdigheten i hur prov bedöms och betyg sätts kan förändras både mellan lärare på samma skola och mellan skolor. Om likvärdigheten i denna typ av bedömning minskar kan det bidra till lägre syskonkorrelationer trots att det svårligen kan tolkas som att skolans likvärdighet ökat. Ett påtagligt sätt som ökad skolsegregation kan bidra till denna typ av mätproblem är så kallad relativ betygssättning, det väldokumenterade fenomenet att betygssättningen tenderar att vara mer restriktiv på skolor med många högpresterande elever.⁴⁴ Samma fenomen kan påverka bedömningen av nationella prov även om utredningen inte funnit några svenska analyser av frågan. När skolsegregationen ökar riskerar relativ bedömning att dölja försämrade likvärdighet.

Skolverket och Långtidsutredningen är medvetna om dessa förbehåll och försöker i någon mån att hantera dem även om det inte är fullt ut möjligt. Båda landar i slutsatsen att syskonkorrelationer tydligt visar att familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och att den ökat under de senaste 20 åren. Ökningen kan främst hänföras till att familjebakgrunden fått en större betydelse för den växande gruppen utrikes födda. Dessa elever har i allt högre grad invandrat efter skolstart och från länder med allt svårare förhållanden.⁴⁵ Det är svårt att avgöra om familjebakgrundens ökade betydelse för utrikes födda elever helt beror på att de invandrat med sämre förutsättningar eller om det även beror på att skolan och samhället i stort blivit

⁴³ Belägg för att förskola kan utjämna skolresultat finns bl.a. i en norsk studie av Havnes & Mogstad (2011).

⁴⁴ Skolverket (2019a).

⁴⁵ SOU 2019:40, s. 12.

sämre på att ge dessa elever en god utbildning. Varken Långtidsutredningen eller Skolverket utesluter den senare förklaringen.

Vad gäller svenskfödda elever drar Skolverket och Långtidsutredningen aningen olika slutsatser. Skolverket drar slutsatsen att syskonkorrelationerna ökat även för dessa elever, även om ökningen är betydligt mindre än för utrikes födda.⁴⁶ Långtidsutredningen drar emellertid slutsatsen att syskonkorrelationerna för svenskfödda elever i princip är stabila.⁴⁷ Det är svårt att exakt veta vari skillnaderna mellan analyserna består men att Skolverket undersöker elever med ”svensk bakgrund” (födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige) medan Långtidsutredningen undersöker ”svenskfödda” spelar sannolikt roll. Vidare hanterar rapporterna bytet av betygssystem på aningen olika sätt.

Både likheterna och skillnaderna mellan Skolverkets och Långtidsutredningens resultat kvarstår när de i stället för syskonkorrelationer använder sig av direkta mått på elevernas socioekonomiska familjebakgrund (föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå och – Skolverkets fall – familjens grad av bidragsberoende). Socioekonomisk bakgrund har fått ökad betydelse men då främst för utrikes födda elever. Skolverket finner en liten ökning för elever födda i Sverige medan Långtidsutredningen drar slutsatsen att socioekonomiska faktorer haft i princip konstant betydelse för svenskfödda.⁴⁸ Sannolikt beror de aningen skilda resultaten på samma faktorer som förklarar skillnaderna mellan rapporternas slutsatser baserade på syskonkorrelationer. En annan studie som specifikt undersöker betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå finner att denna ökat även för elever med svensk bakgrund, men ökningen ägde främst rum under 1990-talet.⁴⁹ Det ska också nämnas att både Långtidsutredningen och Skolverket finner att familjeinkomsten fått större betydelse för skolresultaten och Skolverket visar att detta även gäller specifikt för elever med svensk bakgrund.⁵⁰ En ökad betydelse av familjeinkomst har också noterats i andra rapporter.⁵¹

⁴⁶ Skolverket (2018), figur B.2.5a.

⁴⁷ SOU 2019:40, figur 6.17.

⁴⁸ Skolverket (2018), figur 2.2 och SOU 2019:40, figur 6.15.

⁴⁹ Gustafsson & Hansen (2018).

⁵⁰ Skolverket (2018), figur B.2.3 och B.2.3a; SOU 2019:40, figur 6.13.

⁵¹ Holmlund m.fl. (2014), s. 157 ff.; Böhlmark & Holmlund (2012), s. 31 ff.; Fredriksson & Vlachos (2011), s. 53.

4.2.3 Likvärdigheten mellan skolor minskar

Som diskuterats ovan ger studier baserade på syskonkorrelationer eller mätbara indikatorer på familjebakgrund en indirekt bild av hur skolans likvärdighet utvecklats. Både Långtidsutredningen och Skolverket angriper frågan om likvärdighet mer direkt genom att analysera hur resultat skillnaderna mellan skolor utvecklats efter att hänsyn tagits till elevernas bakgrund. Spridningen i den del av skolresultaten som inte kan hänföras till skolornas elevsammansättning kan då ses som ett resultatbaserat mått på skolans samlade likvärdighet. Annorlunda uttryckt anger metoden hur stor del av den totala resultatsspridningen som kan hänföras till vilken skola eleverna går på.

Resultaten framstår som relativt samstämmiga mellan olika analyser. Skolverket finner att betydelsen av vilken skola eleverna går på har ökat med ungefär 1,5 procentenheter av den totala resultatsspridningen (från 4 till runt 5,5 procent).⁵² Långtidsutredningen använder en bredare uppsättning resultatmått och finner i likhet med Skolverket att skolans betydelse ökat med mellan 1,5 och 2 procentenheter. Beroende på resultatmått finner Långtidsutredningen att vilken skola eleverna går på kan förklara mellan 3 och 5 procent av den totala resultatsspridningen.⁵³

Skolverket och Långtidsutredningens analyser tar hänsyn till observerbara skillnader i elevers bakgrund (föräldrars utbildningsnivå och dylikt) för att hantera att elevunderlaget skiljer sig mellan skolor. Det är emellertid troligt att elevunderlaget skiljer sig systematiskt mellan skolor även i avseenden som inte går att observera men som hade påverkat elevernas skolresultat oavsett vilken skola de gått på. I ett innovativt försök att hantera denna fråga finner Långtidsutredningen att denna dolda selektion förklarar ytterligare en del av spridningen och att ökningen i skolornas bidrag är cirka 0,5 procentenheter. Med denna ansats förklarar vilken skola eleverna går på ungefär 2 procent av den totala resultatsspridningen.⁵⁴

Ett annat sätt att undersöka skillnader mellan skolor är att använda en typ av mervärdesmått. Sådana mått diskuteras djupare i 5.4.3 men precis som analyserna ovan försöker de isolera skolornas bidrag till elevernas resultat genom att ta hänsyn till vilka förutsättningar

⁵² Skolverket (2018), figur 4.3.

⁵³ SOU 2019:40, figur 6.4 och 6.5.

⁵⁴ SOU 2019:40, figur 6.8.

skolans elever har. Långtidsutredningen gör en sådan analys för flera olika resultatmått och landar i att skillnaden mellan de starkaste och svagaste högstadieskolorna är drygt en standardavvikelse.⁵⁵ Översatt till meritvärde motsvarar detta cirka 70 meritpoäng och tolkningen är att om en slumpvis vald elev hamnar på någon av landets starkaste skolor så kan hen förväntas gå ut grundskolan med 265 meritpoäng. Samma elev kan förväntas gå ut med 195 meritpoäng från någon av de svagaste skolorna (det genomsnittliga meritvärdet är cirka 230).

En skillnad i skolors mervärde på en standardavvikelse, motsvarande knappt 70 meritpoäng, är alltså betydande vilket kan användas för att förstå innebörden av skolornas samlade bidrag till den totala resultatspridningen. Ett hypotetiskt skolväsende där hälften av skolorna är exakt en standardavvikelse bättre än den andra halvan måste beskrivas som extremt olikvärdigt. Om eleverna i detta extrema skolväsende slumpas ut mellan skolorna så kommer vilken skola eleverna går på att förklara 20 procent av den totala resultatspridningen. En ökning av skolornas bidrag till resultatspridningen på någon procentenhet är därför inte oväsentlig.

4.2.4 Elever med goda förutsättningar går i högre utsträckning på skolor med högt mervärde

Det finns alltså betydande kvalitetsskillnader mellan svenska skolor och skillnaderna är dessutom ökande vilket är ett likvärdighetsproblem. Det är också relevant att beakta vilka elever som går på olika skolor. Om elever med svaga förutsättningar i hög grad går på skolor som ger ett positivt bidrag till skolresultaten så kan detta anses vara i linje med skolans uppdrag att kompensera för elevernas förutsättningar. Långtidsutredningen ger emellertid en bild som tyder på motsatsen.

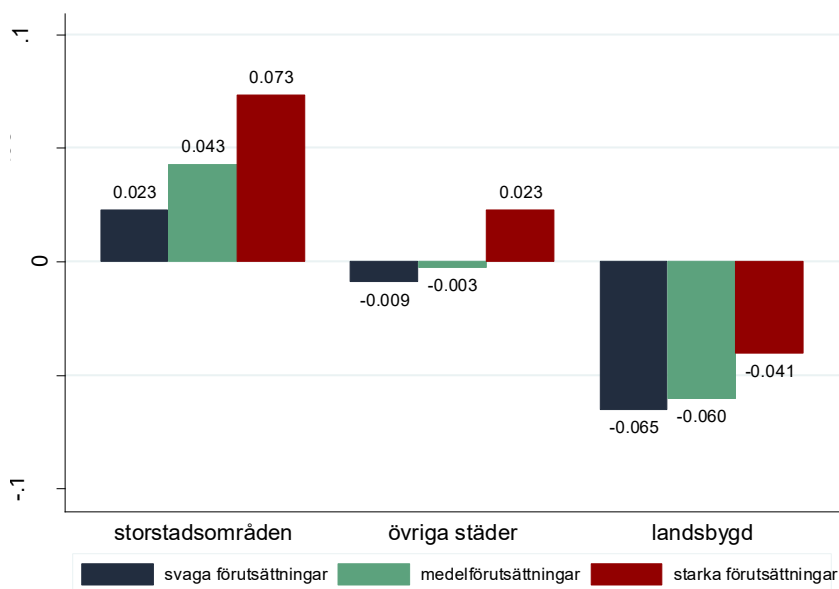
I sin analys använder Långtidsutredningen ett samlat mått på elevernas förutsättningar baserat på deras bakgrund.⁵⁶ Resultaten visar

⁵⁵ SOU 2019:40, figur 7.3.

⁵⁶ Mer precist skapas ett index baserat på elevernas kön, födelsemånad, födelseort, indikatorer för om elevens föräldrar är födda i Norden eller utanför Norden, mammans och pappans ålder vid barnets födelse, elevens födelseordning, antalet syskon, en indikator för om föräldrarna har separerat före skolstart, mammans och pappans utbildningsnivå, mammans och pappans inkomst vid 35–45 år, samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Se SOU 2019:40, avsnitt 2.4.2.

att det finns en tendens för elever med goda förutsättningar att i högre utsträckning gå på skolor med högt mervärde.⁵⁷ Skillnaderna är inte stora men visar att matchningen mellan elever och skolor i genomsnitt är icke-kompensatorisk. Att elever med goda förutsättningar i genomsnitt går på skolor med högre mervärde gäller i olika kommungrupper (se figuren nedan) och det finns också tecken på att mönstret förstärkts över tid.⁵⁸

Figur 4.2 Sortering efter studieförutsättningar till skolor av olika kvalitet i olika typer av kommuner



LU:s not: Mervärdesmått för högstadiet (MV6-9) baserat på nationella provresultat i gymnasiet.

Källa: SOU 2019:40, s. 228.

Långtidsutredningen visar också att den kommun i vilken eleven går i skola har stor betydelse för vilken skolkvalitet hen möter. Runt 60 procent av spridningen i mervärde kan hänföras till vilken kommun som skolorna ligger i.⁵⁹ Däremot verkar betydelsen av kommun generellt sett inte ha fått större betydelse för elevernas resultat. Långtidsutredningen betonar dock att detta inte betyder att resultat-

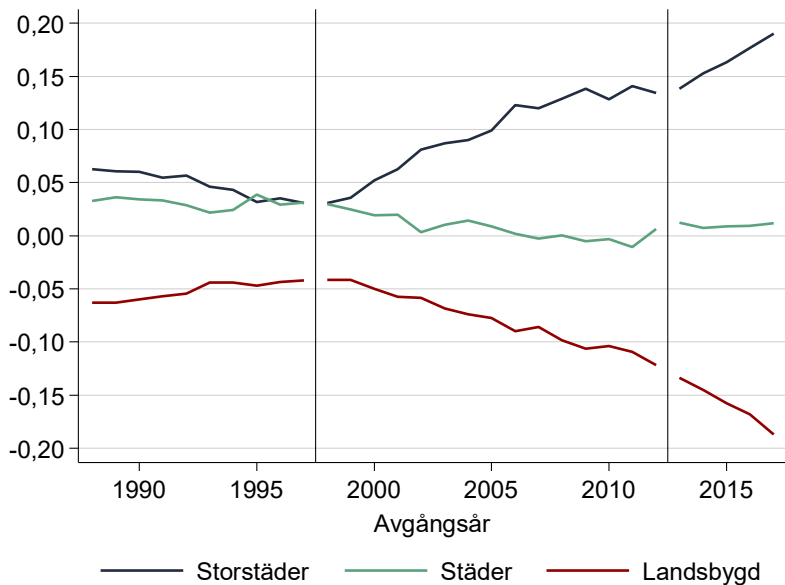
⁵⁷ SOU 2019:40, figur 7.4 och 7.5.

⁵⁸ SOU 2019:40, figur 7.7 och 6.10.

⁵⁹ SOU 2019:40, tabellerna 7.7–7.9.

utvecklingen i enskilda kommuner – eller grupper av kommuner – inte skiljer sig åt. Storstadskommunernas skolor har högre mervärde än landsbygdens skolor och dessa skillnader har tilltagit över tid, se figur 4.3. Skolresultaten mellan land och stad har alltså drivit isär och detta kan inte förklaras av förändringar i elevsammansättningen.

Figur 4.3 Betyg i kärnämnen i åk 9, uppdelat på kommuntyper



LU:s not: Figuren visar genomsnittligt betyg i kärnämnen i Åk 9 för elever i olika typer av kommuner. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem. För varje kommuntyp har medelvärdet för det första året med ett nytt betygssystem satts till medelvärdet för det sista året med det föregående systemet, plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

Källa: SOU 2019:40, s. 152.

4.2.5 Vad förklarar resultatskillnader mellan skolor?

Att klarlägga att det finns betydande resultatskillnader besvarar inte frågan vad som kan förklara dessa skillnader och än mindre vilka åtgärder som är verksamma för att motverka dem. Metodologiskt starka empiriska studier som besvarar dessa frågor på ett heltäckande sätt finns inte heller att tillgå.

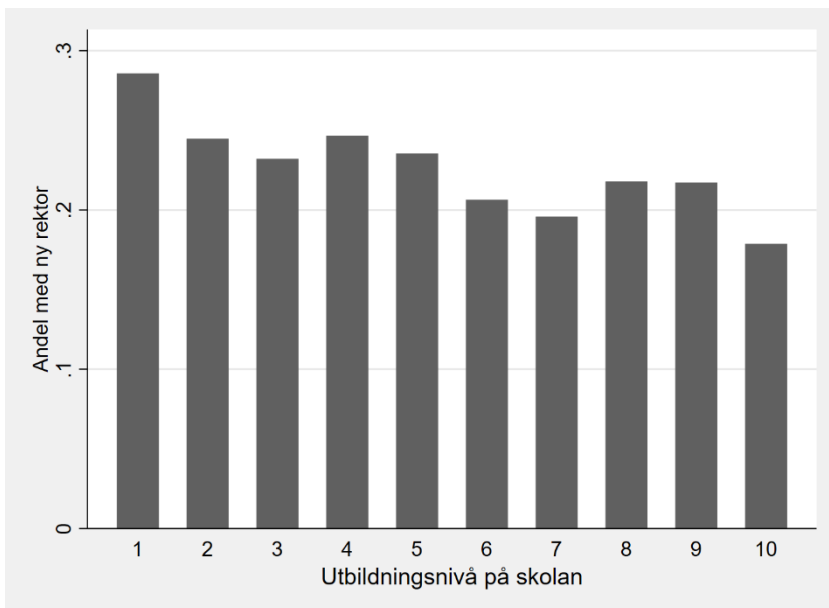
Förutom att dokumentera att en stor del av resultatspridningen mellan skolor kan hänföras till vilken kommun som skolorna ligger

i, så visar Långtidsutredningen att det bara finns en svag koppling mellan skillnader i resurser och resultat. Detta kan emellertid inte tolkas som att resurser inte spelar roll, en möjlighet är att kommuner som av helt andra orsaker har problem med skolverksamheten kan försöka motverka detta genom att lägga större resurser på skolan. Samma sak kan även gälla mellan skolor inom en och samma kommun. Vad gäller fördelningen av lärarresurser mellan skolor med olika förutsättningar så är den kompensatorisk och skolor med svaga elevförutsättningar har högre lärartäthet jämfört med skolor med starkare elever.⁶⁰ Detta mönster verkar också att ha ökat något över tid. Fördelningen av lärarkompetens tycks däremot inte vara kompensatorisk utan i stället förstärka skillnaderna i skolors elevförutsättningar: skolor med svagare elevunderlag har lärare med något lägre kompetens (mätt i behörighet och erfarenhet) än skolor med starkare elevförutsättningar. Även detta har förstärkts över tid. Motsvarande mönster kan ses mellan olika kommuner, i kommuner med relativt sett svagare elevförutsättningar är lärartätheten högre men lärarkompetensen lägre. På skolor med svagare elevförutsättningar är omsättningen av lärare högre, dvs. lärare stannar på skolorna en kortare tid. Detta verkar också vara fallet med rektorer på skolor med olika elevförutsättningar vilket visas i figur 4.4. Studier visar också att hög personalomsättning och korttidsfrånvaro påverkar elevresultaten negativt.⁶¹

⁶⁰ För denna diskussion, se avsnitt 4 samt figur B.1.3 i SOU 2019:40.

⁶¹ Ronfeldt, Loeb & Wyckoff (2013); Clotfelter, Ladd & Vigdor (2009).

Figur 4.4 Rektorsbyten mellan 2018 och 2019



Källa: Egna beräkningar baserade på uppgift om rektor i Skolregistret år 2018 och 2019. Föräldrarnas utbildningsnivå är hämtad från Skolverkets databas SIRIS.

Den tydliga kopplingen mellan skolornas elevsammansättning och möjligheten att rekrytera och behålla personal tyder på att elevsammansättningen kan vara en viktig faktor för att förklara skillnader i skolornas mervärde. Mervärdesstudier tar visserligen hänsyn till elevsorteringen och besvarar därmed idealt sett frågan hur en slumpvis vald elevs resultat hade påverkats av att gå på en viss skola. Däremot besvaras inte frågan om denna påverkan beror på att skolan har en viss elevsammansättning (t.ex. en hög andel elever med goda förutsättningar). Frågan hur elevsammansättningen påverkar en skolas mervärde är empiriskt mycket svår att besvara men relationen till personalförsörjningen gör en sådan koppling trolig. Detta visar också att oron för att ökad skolsegregation bidrar till minskad likvärdighet inte enbart baseras på så kallade kamrateffekter även om sådana också kan spela roll.⁶² Det finns också en tydlig samvariation mellan skolans socioekonomiska elevkomposition och arbetsron i klassrummet.⁶³

⁶² Avsnitt 7 i SOU 2019:40, diskuterar kamrat- och sammansättningseffekter. För en översikt av forskningen kring kamrateffekter, se Sacerdote (2014).

⁶³ OECD (2019d), Table III.B1.3.5.

Detta har också bäring på Långtidsutredningens deskriptiva analys som visar att fristående skolor i genomsnitt har något högre mervärde än kommunala skolor, även när hänsyn tas till elevsorteringen. Huruvida elevsammansättningen spelar roll för detta resultat låter sig däremot inte besvaras. Precis som flera andra studier finner Långtidsutredningen också tecken på att fristående skolor är något mer generösa i provrättningen och betygssättningen. Överlag gör bristande likvärdighet i provrättning, bedömning och betygssättning att analyserna kan snedvridas, vilket kan ses som ett likvärdighetsproblem i sig.⁶⁴ Det kan också finnas en kvarvarande dold selektion, dvs. bakgrundsvariabler som inte analysen fångar, som kan förklara en del av de uppmätta skillnaderna.

En annan skillnad mellan kommuner är den konkurrenssituation som skolval och friskoleexpansion inneburit. Det finns också studier som visar att resultaten utvecklats relativt sett något bättre i kommuner där konkurrensen ökat mer.⁶⁵ Ett problem med denna ansats blir tydlig i figur 4.3 i avsnittet ovan. Ökad konkurrens skulle i princip kunna förklara delar av den positiva utvecklingen i storstadsområden där konkurrensen ökat mer. Däremot kan frånvaron av konkurrens inte i sig förklara varför resultaten fallit i landsbygdsregioner där konkurrensen alltid varit begränsad.

Det är med andra ord svårt att besvara frågan om vari skillnaderna mellan skolornas mervärde består men diskussionen visar också en viktig aspekt som ofta bortses från i debatten om skolors resultat och kvalitet. Skillnaden i mervärde, eller resultatbaserad skolkvalitet, mellan de starkaste och svagaste skolorna motsvarar enligt Långtidsutredningens analys cirka 70 meritpoäng. Samtidigt uppgår den faktiska skillnaden mellan skolornas högsta och lägsta meritvärde till ungefär 160 meritpoäng.⁶⁶ Att skillnaden mellan högsta och lägsta meritvärde är så mycket större än skillnaden mellan högsta och lägsta mervärde reflekterar hur betydelsefullt elevunderlaget är för att förklara skolors resultat. Eftersom kopplingen mellan elevernas förutsättningar och skolornas mervärde samtidigt är relativt svag innebär detta att många skolor som uppvisar goda resultat samtidigt har lågt mervärde och vice versa. Att hålla isär mervärde, som ju försöker fånga skolans bidrag till resultaten, från de faktiska resultaten är där-

⁶⁴ Skolverket (2019a); Hinnerich & Vlachos (2017); Vlachos (2019).

⁶⁵ Böhlmark & M. Lindahl (2015); Wondratschek, Edmark & Frölich (2013).

⁶⁶ Uppgift för 2019 från Skolverkets Salsa-databas.

för centralt när skolkvalitet diskuteras. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 5.4.

4.3 Varför är skolans likvärdighet viktig?

Det är väsentligt att skolan är likvärdig av flera skäl.⁶⁷ Det första skälet har berörts i betänkandets inledning och relaterar till såväl människovärdesprincipen som principer om likabehandling. Syftet med obligatorisk skolutbildning skiljer sig åt mellan olika skolsystem och över tid. I demokratier i vår samtid syftar vanligen den grundläggande utbildningen till kvalifikation, socialisation och till att utveckla individen. Skälet till att samhället gemensamt tar ansvar för detta bottnar i övertygelser om värdet i att alla medborgare får en så bra start som möjligt på livet och blir så bra rustade som möjligt för att kunna skapa sig ett gott liv och för att kunna bidra till samhället på bästa sätt. Alla människors lika värde gör det väsentligt att alla skolor är inte bara är ”bra” utan också ”lika bra” för att varje enskild elev ska få en lika god skola som någon annan, enkelt uttryckt. Likvärdighetsambitionerna kopplar därmed till tanken på skolan som ett medel för att jämna ut livschanser för individer med olika bakgrund.⁶⁸ Med övergången från en centraliserad och regelstyrd skola till en decentraliserad och målstyrd skola kom frågan om likvärdighet i en helt ny dager, en utveckling som etableringen av den svenska skolmarknaden lade ytterligare dimensioner till.⁶⁹ Så likvärdighetens betydelse kan för det första dels relateras till principen om alla människors lika värde, dels till hur organisation och styrsystemen konstrueras.⁷⁰

⁶⁷ Utredningens direktiv konstaterar att brister i likvärdighet kan innebära att vissa elevgrupper inte får möjlighet att utveckla en tillräckligt hög kunskaps- och kompetensnivå, att en olikvärdig skola kan innebära att den genomsnittliga kunskapsställningen sjunker samt att ”det viktiga värde som ligger i att elever med olika bakgrund möts i skolan urholkas”.

⁶⁸ von Greiff (2009), s. 34. I anslutning till den ambitionen vilar en annan ambition, nämligen tillvaratagandet av begåvningsreserven. Denna fråga var central i efterkrigsdiskussionen om skolreformerna och utbildningsväsendets utbyggnad, (se t.ex. Marklund, S. (1985), s. 34 ff.) Om man så vill kan man se det som att denna koppling till frågan om begåvningsreserven också illustrerar de klassiska argumenten för likvärdighet: rättvisa för individer och effektivitet i att tillvarata mänskliga resurser. För ett utvidgat perspektiv, se Scanlon, T. M. (2018).

⁶⁹ Se t.ex. Jönsson, I. (1995), s. 212.

⁷⁰ Likvärdighet i alla dess dimensioner är däremot inte alltid en rimlig aspekt av alla utbildningsverksamheter. Om en utbildning är frivillig och inte har ett sådant syfte att likvärdighet i sig blir en central del, t.ex. av yrkesutbildning inom ett rättighetsstyrt område, är likvärdighet inte primärt en väsentlig angelägenhet.

För det andra får man konstatera att likvärdighet principiellt inte skulle vara en rimlig fråga i ett samhälle som i sig är hundra procentigt jämlikt och där offentliga verksamheter fullt ut var standardiserade till form och innehåll. Vare sig det svenska samhället eller den globala gemenskapen kännetecknas dock av detta. Om man vill kan man därmed också argumentera för att det inte är förvånande att likvärdighetsfrågan har en sådan stark aktualitet som den har i dag eftersom vi lever i en tid av ökande klyftor i samhället och inom skolverksamheten.⁷¹

För det tredje blir likvärdighet i en mening en viktig aspekt av utbildning när utbildningen pågår parallellt i enskilda möten, olika klassrum, olika skolor och inom olika huvudmän. Likvärdighet blir alltså en aspekt att ta hänsyn till när man inte längre kan, eller vill garantera likhet genom regelstyrning, standardisering m.fl. metoder utan prioriterar decentralisering, målstyrning och styrning genom professionellt ansvar. Ett belysande historiskt exempel på hur åtskillnad potentiellt ökar likvärdighetsbehovet kan skisseras med utgångspunkt i parallellskolesystemet.

Före införandet av enhetsskola och grundskola skildes elever åt genom att de gick i olika skolsystem (parallellskolesystemet). Då fördes en debatt om att olika barn fick skolgång av olika typ och kvalitet och som på olika sätt förberedde dem för framtiden. Den stora likvärdighetsfrågan gällde då förekomsten av parallella strukturer. Efter krigstidens reformer kom dock att ändra detta. Utifrån ambitioner om att ”befordra en föreställning om det sociala livet som präglad av ömsesidig tolerans, samarbete och förståelse” och med förhoppningar om att genom socialt blandade klasser lägga grund för att skoltiden också skulle innebära en fostran och förberedelse för gemensamt samhällsliv etablerades en samlad utbildningsstruktur för alla elever.⁷²

Denna förändring förflyttade fokus för det som vi senare kommit att benämna som likvärdighetsfrågan till en fråga om likvärdighet

⁷¹ The International Panel on Social Progress (IPSP) skriver i *Rethinking Society for the 21st Century: Political Regulation, Governance, and Societal Transformations.*: ”In the early twenty-first century, we see less room for optimism. The formal apparatus of democracy and rule of law is intact across much of the world, but the conditions for their substantive exercise are weakening. - - - Formal political equality is undermined by the massive increases in social and economic inequality across much of the democratic world, which limits the ability of all to participate on equal terms”, (s. 375) Jfr: ”... the growth in inequality between 1985 and the late 2000s was the largest among all OECD countries, increasing by one third” (Robling & Pareliussen (2017), s. 5.).

⁷² SOU 1948:27, s. 34. Jfr Callewaert & Nilsson (1974).

mellan skolor och mellan klasser. Om man så vill så var segregationen före 1950 organiserad utifrån principen olika barn i olika system och efter 1950, och trots andra ambitioner, så kom (i olika hög grad) olika barn att gå i olika skolor och klasser inom ramen för det sammanhållna skolsystemet.⁷³

För det fjärde är det värt att notera att hur likvärdighetsbegreppet får en särskild betydelse eftersom det relateras till så många olika aspekter av skolverksamheten. I avsnitt 2.3.4 konstaterades att frågan om skolans likvärdighet dels kan analyseras utifrån de tre dimensionerna (input – process – output), dels utifrån insikten om att eftersom elever är olika kan det vara så att undervisningen behöver vara olika för olika barn för att deras lärande ska bli likartat till kvalitet och höjd i utfall. Till dessa två aspekter kommer en tredje, det förhållande att frågan dels hanterats olika över tid, dels att hanteringen begreppslagts på olika sätt och därmed även getts delvis olika övergripande innebörder och målsättningar. Likvärdighetsfrågan får därmed också sin betydelse som ett samlande, utvärderande och styrande perspektiv på hela skolverksamheten.

För det femte förefaller likvärdighetsfrågan att bli allt mer väsentlig ju större skolans uppdrag blir men också i relation till ett allt större samhällsligt behov av att prioritera resurser. I en tid och ett samhälle där utbildning spelar mindre roll än mycket annat för individens livschanser och där samhällets utvecklingssträvan är minimal så är förstås frågan om utbildning över huvud taget mindre väsentligt och i än lägre grad frågan om dess likvärdighet. Men i vår samtid är situationen den motsatta. Utbildning förefaller få en allt större samhällslig betydelse och hög utbildningsnivå är i dag ofta en avgörande faktor för individers livsmöjligheter. Samtidigt så ökar kraven på samhällsservice i en vid bemärkelse parallellt med att medborgares och politiker prioriteringar i allt högre grad medför skarpa resursrestriktioner. Sammantaget innebär det inte sällan att mer ska göras med mindre resurser inom ett område som för individen framstår som allt viktigare vilket i sin tur leder till att inte bara effektivitetsfrågan kommer på agendan utan även ett striktare krav på likvärdighet i såväl förutsättningar som process och utfall.

Avslutningsvis kan det finnas skäl att notera att allmän skol-utbildning är en av de få samhällsinterventioner till stöd för ett jämlikare samhälle som det råder brett samhällsligt stöd för – och att

73 Jfr Arnman & Jönsson (1983) och (1996).

ojämlika samhällen tenderar att vara dåliga för alla i samhället men också inverka negativt på utvecklingskraften i samhället.⁷⁴ Detta förhållande är grundläggande för likvärdighetsfrågans betydelse: en likvärdig skola kan ge ett utomordentligt starkt bidrag till ett bättre samhälle. Detta större orsakssammanhang utgör ett grundläggande skäl för arbetet med att stärka skolans likvärdighet.⁷⁵ De senare decenniernas samhällspolitiska mål kan sammanfattas som dels en allmän strävan efter utveckling av samhället på ett sådant sätt att välbefindandet ökar för alla, dels en strävan efter att också skapa mer jämlika livsvillkor för medborgarna. Båda dessa aspekter innefattar i sig spänningar i hur individer respektive kollektiv betonas. Här finns synsätt som betonar statens roll att fördela resurser på ett sådant sätt att jämlikheten tilltar och här finns synsätt som betonar vikten av att individen får möjlighet till utveckling, till avancemang och karriär, på ett sätt som kan betraktas som rättvist och som i förlängningen leder till ökad jämlikhet. Dessa synsätt behöver inte stå i konflikt med varandra trots att debatten ger intryck av motsatsen.

4.4 Skolsegregationen ökar

Av beskrivningen ovan av hur likvärdigheten i den svenska skolan har utvecklats de senaste åren framgår också att skolsegregationen har ökat och att det påverkar skolors och elevers resultat.

I den tidigare läroplanen, Lgr80, fanns tydligt framskrivet att skolstyrelsen skulle verka för att eleverna grupperades så att en så allsidig social sammansättning som möjligt kunde uppnås i klasser och arbetsenheter.⁷⁶ Motsvarande skrivning fanns även i Lgr69 men försvann i och med att Lpo94 trädde i kraft. Nuvarande skollag fastlägger att utbildningen ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet.⁷⁷ I förarbetena till den nuvarande skollagen menade den dåvarande regeringen att det är av stort värde mot bakgrund av grundskolans fostrande

⁷⁴ Wilkinson & Pickett (2009); Wilkinson & Pickett (2018); Stiglitz (2012); Stiglitz (2015); Molander (2014). Se även Milanovic (2017).

⁷⁵ Regeringens strategi mot segregation får ses som ett uttryck för samma strävan liksom etableringen av Jämlikhetskommissionen vilken i juni 2020 förväntas presentera en strategi för ökad jämlikhet.

⁷⁶ Lgr69 och Lgr80.

⁷⁷ 10 kap. 2 § skollagen.

uppgift att elever med olika bakgrund och skilda förutsättningar kan mötas i skolan.⁷⁸ Ett tydligt framskrivet krav på en allsidig social sammansättning saknas däremot i dagens reglering.

Det finns forskning som finner att exponering för andra sociala eller etniska grupper än den egna kan främja toleransen grupperna emellan.⁷⁹ Att tillit mellan invånarna och så kallat socialt kapital har ett stort samhällsligt, ekonomiskt och demokratiskt värde påvisas av en bred samhällsvetenskaplig forskning.⁸⁰

I USA uppmärksammade Representanthuset 2019 att det var 65 år sedan den dom föll som enkelt uttryckt startade det omfattande arbetet med att försöka bryta skolsegregationen i landet (*Brown v. Board of Education*). Stanfordprofessorn Linda Darling-Hammond bjöds då in att inför utskottet lämna ett vittnesmål. I det framhöll hon bland annat vad forskningen säger om fördelarna med allsidigt sammansatta skolor:

... studies also show an association between school diversity and a range of short- and long- term benefits for all students, including gains in math, science, reading, and improvement in graduation rates. Studies show that, beyond student achievement, integrated education also contributes to:

- Promoting tolerance; – Developing cross-cultural understanding;
- Eliminating bias and prejudice;
- Increasing the likelihood that students will live in integrated neighborhoods and hold jobs in integrated workplaces as adults;
- Improving critical thinking skills;
- Improving educational attainment; and
- Promoting civic participation in a diverse global economy.⁸¹

Skolsegregation kan också göra det svårare att upprätthålla skolans likvärdighet och då kanske främst på grund av att skolornas möjligheter till god personalförsörjning blir alltmer olikartade. Skolans arbetsätt och allmänna ambitionsnivå kan också påverkas av vilka elever

⁷⁸ Prop. 2009/10:165, s. 366 f.

⁷⁹ Cappella, Aber & Kim (2016), s. 297 f. Akerlof & Kranton (2002); Rao (2019); Boisjoly m.fl. (2006); Dahl, Kotsdam & Rooth (2018); Finseraas m.fl. (2019). För en bred men koncentrerad redogörelse, se sammanställningen The Century Foundation (2019) och där anförd litteratur. Jfr även Fleurbaey m.fl. (2018), s. 83 f. Billings m.fl. (2014) fann att när en skolreform medförde en högre koncentration av elever med minoritetsbakgrund i samma skolor så utvecklades de skolmässigt sämre generellt men också att kriminaliteten gick upp bland pojkarna. Jfr Johnson (2011).

⁸⁰ En klassisk referens inom området är Putnam (2000). Se även översikten i Algan (2014).

⁸¹ Written Statement of Dr. Linda Darling-Hammond, Before the Committee on Education and Labor, United States House of Representatives. Full Committee Hearing: *Brown v. Board of Education: A Promise Unfulfilled*, April 30, 2019, s. 2.

skolan möter. Även om direkt påverkan mellan elever via så kallade kamrateffekter är metodologiskt svåråtgångad så är sådan påverkan långt ifrån avfärdad av forskningen.⁸² Skolans uppdrag är inte heller begränsat till att gälla resultat på kunskapsmätningar. Skolsegregation verkar påverka utsatta elevers framtida utbildningsval, arbetsmarknad, hälsa och kriminalitet i negativ riktning ger ytterligare skäl att oroas av en ökad segregation.⁸³

4.4.1 Segregation som begrepp

Segregation handlar i grunden om ett åtskiljande av olika grupper av människor vad gäller var de lever, bor och arbetar. Ofta innefattar begreppet segregation också att en hierarkisk skillnad mellan grupperna upprättas eller bekräftas.⁸⁴ Segregation är ett relationellt fenomen, dvs. det är inte bara ett bostadsområde eller en skola som är segregerad utan flera områden eller flera skolor i staden. Alla enheter som skiljer sig från snittet i området är segregerade. För vissa segregerade områden kan segregationen uppfattas som positiv t.ex. bostadsområden med många höginkomsttagare, men för de i socioekonomiskt utsatta områden är den sällan det. I det senare fallet är den inte heller alltid självvald.

Det går att analysera segregation utifrån flera olika bakgrundsvariabler men tre olika kategorier av segregation dominerar även om de också ofta hänger ihop.

1. Socioekonomisk segregation, dvs. att personer med olika utbildning, inkomst och yrke fysiskt bor och verkar på olika platser.

⁸² Sacerdote (2014).

⁸³ Billings, Deming & Rockoff. (2014); Johnson (2011). För en samlad bild av den amerikanska erfarenheten, se Johnson (2019). Att lärares och skolors bidrag till elevens utveckling bara delvis fångas av kunskapsmätningar visas tydligt i Jackson (2018b).

⁸⁴ SOU 1992:19, bilaga 9, s. 30. Det utbildningshistoriskt betydelsefulla rättsfallet Brown v. Board of Education of Topeka (1954) innebar starten på en omfattande kamp mot skolsegregation i USA. James Coleman fick i uppdrag några år efter domslutet i uppgift att beskriva likvärdigheten (educational equity) i den amerikanska skolan. Colemanrapporten (*Equality of Educational Opportunity*, 1966) inleds med att konstatera att de flesta barn går i segregerade skolor, "that is, where almost all of their fellow students are of the same racial background as the are" och att "white children are most segregated", (s. 3). Colemans anslag vände därmed delvis på frågan och visade att segregation är ett relationellt fenomen. Se även Labaree (2010) och Johnson (2019).

2. Etnisk segregation, personer med visst ursprung eller viss religion skiljs från andra.
3. Demografisk segregation, när det uppstår skillnader beroende på kön, ålder eller hushållstyp.⁸⁵

I Sverige finns t.ex. tydliga kopplingar mellan etnisk segregation och socioekonomisk segregation. Det är också dessa två som graden av skolsegregation i första hand brukar analyseras utifrån. Ofta brukar då begreppet elevens familjebakgrund användas som förenkling.

Regeringen har formulerat ett övergripande mål på området, detta i den nationella strategi för att minska och motverka segregation som presenterades 2018. Det övergripande målet är *minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor för alla*. Fem områden prioriteras för att nå målet: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet vilka alla hänger samman och påverkar varandra. Regeringen konstaterar att det inte finns någon enskild insats som kan bryta segregationen utan att det behövs ett brett, långsiktigt, sektorsövergripande arbete från aktörer på flera nivåer för att målet ska nås. För vart och ett av områdena har regeringen presenterat ett delmål samt ett antal insatser som prioriteras. För utbildning är delmålet att skolsegregationen och sambandet mellan elevers socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultaten ska minska. Exempel på insatser som regeringen avser att genomföra är insatser för en allsidig social sammansättning av eleverna i skolan och insatser för att höja elevernas resultat och stärka skolans kompensatoriska uppdrag.⁸⁶

4.4.2 En bild av skolsegregationen⁸⁷

Den svenska skolan har de senaste åren blivit alltmer segregerad, såväl socialt som etniskt. Långtidsutredningens figur nedan beskriver utvecklingen av elevsorteringen i årskurs 3, 6 och 9 för landets samtliga grundskolor och visar på ett tydligt sätt att sorteringen har ökat över åren. Att de lägre årskurserna har en högre grad av sortering utifrån elevers förutsättningar förklaras av att elever i dessa årskurser oftare

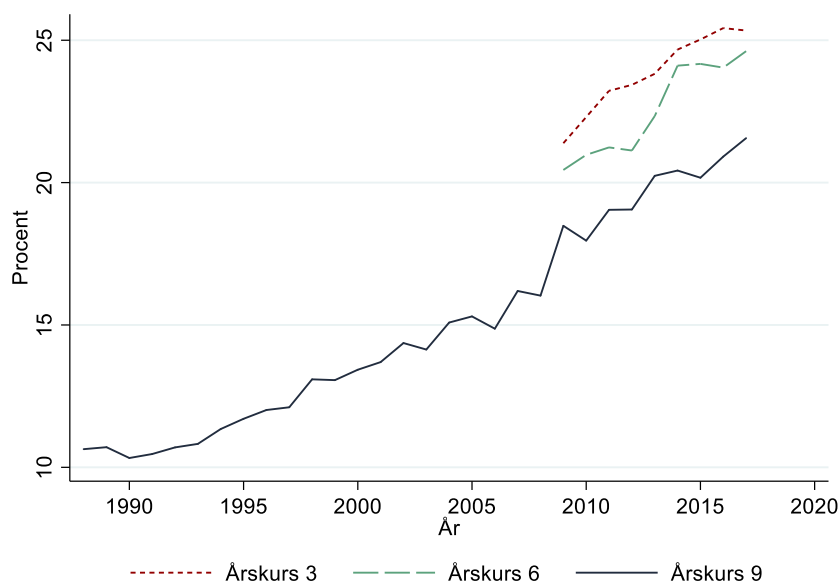
⁸⁵ Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation 2018.

⁸⁶ Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation 2018.

⁸⁷ Avsnittet bygger, när inte annat anges, på SOU 2019:40.

går i mindre skolor i sitt bostadsområde, medan högstadieskolor i högre utsträckning samlar elever från fler bostadsområden vilket bidrar till en mer blandad elevsammansättning. Elever med olika bakgrund möts alltså i allt lägre grad i den svenska skolan. Detta visar också Skolverket som konstaterar att skolsegregationen ökat det senaste decenniet avseende tre variabler som myndigheten studerat: föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst och ett socioekonomiskt index.⁸⁸ Däremot har skolsegregationen utifrån migrationsbakgrund avtagit eller stabiliserats under samma period.⁸⁹

Figur 4.5 Elevsortering: andel av den totala variationen av elevers förutsättningar som förklaras av skola



LU:s not: Figuren exkluderar asylsökande elever. Figuren bygger på en variansdekomponering som beräknar andelen variation i elevers förväntade betyg som förklaras av vilken skola eleven går på i grundskolans tre stadier.

Källa: SOU 2019:40, s. 61.

⁸⁸ Skolverket (2018a), s. 19.

⁸⁹ Långtidsutredningen skriver: Det är otvetydigt att skillnaderna i elevresultat mellan olika skolor har ökat trendmässigt under flera decennier. Det är också uppenbart att skolor har blivit betydligt mer socialt segregerade under denna period, (s. 28).

Skolvalet och den växande andelen elever i fristående skolor är en bidragande orsak till den ökade skolsegregationen, och det är framför allt elever med goda förutsättningar som går i fristående skolor.⁹⁰ En betydande del av den ökade skolsegregationen sedan 1990-talets början verkar emellertid kunna hänföras till det segregerade boendet. Att reda ut hur stor andel av skolsegregationen som kan hänföras till skolval respektive boendesegregationen är dock svårt – eller till och med omöjligt – eftersom boendeval och skolval påverkar varandra. En möjlighet är att skolval bidrar till minskad boendesegregation eftersom boendet i lägre grad styr skolplaceringen. Å andra sidan finns det både logistiska och sociala fördelar med att bo nära skolan varför vårdnadshavare kan välja att bosätta sig nära skolan även om boendet inte så hårt styr skolplaceringen. Ett segregerat skolval kan då bidra till segregerat boende. Skolvalet kan också öka uppmärksamheten kring skillnader mellan skolor och värdet av att bo nära en skola som uppfattas som attraktiv kan därför ha ökat: både närhetsprincipen som påverkar skolplaceringar i främst kommunal skola och ovan nämnda logistiska och sociala skäl innebär att boendet har betydelse även med skolval. Vidare tenderar segregation att vara en självförstärkande process vilket gör det närmast omöjligt att identifiera olika faktorer relativa bidrag.⁹¹

Boendets genomslag på skolsegregationen gäller, som tidigare sagts, särskilt förskoleklassen och grundskolans tidigare årskurser då eleverna huvudsakligen går i en skola nära hemmet. Sedan 1990-talet har boendesegregationen utifrån socioekonomisk och etnisk bakgrund ökat vilket visar att skolsegregationen inte är en fråga som enbart kan hanteras av skolväsendet. Den ökade skolsegregationen avseende observerbara faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund förklarar huvuddelen av de ökade skolskillnaderna, men de senaste åren har skolans betydelse ökat även för elever med samma mätbara förutsättningar. Dessa tecken på fallande likvärdighet avseende skolornas kunskapsresultat har diskuterats utförligare i avsnitt 4.2 men skolsegregationen kan även i sig ses som ett problem.

Det är också viktigt att komma ihåg att även om en skolenhet på pappret har en heterogen sammansättning av elever betyder det inte

⁹⁰ SOU 2019:40, s. 9 f. Se även Yang Hansen & Gustafsson (2016); OECD (2018a), s. 48.

⁹¹ En klassisk teoretisk referens om segregationens dynamik är Schelling (1971). För en uppmärksammat empirisk applikation, se Card, Mas & Rothstein (2008).

med nödvändighet att skolan fyller en integrerande funktion. Det kan även inom en skola finnas ett tydligt ”vi och dom förhållande”. En heterogen elevsammansättning ger dock *möjlighet* till att nå någon form av ömsesidig förståelse genom att elever med olika bakgrund möts och samarbetar. Att även segregationen *inom* skolorna har ökat parallellt med den ökade segregationen *mellan* skolor är därför oroande.⁹² Huruvida segregationen mellan och inom skolor är sammanlänkade är en intressant och utforskad fråga, men oavsett orsak så är svenska klassrum mer segregerade i dag än de varit på länge.

4.4.3 Skolvalets betydelse för segregation

Då ett av utredningens uppdrag är att se över bestämmelserna som styr placering respektive mottagande vid olika skolenheter i syfte att främja en allsidig social sammansättning bland eleverna fördjupar utredningen sig här i just skolvalets betydelse för segregation.

Ett syfte med skolvalet var att bryta den starka geografiska kopplingen mellan hem och skola som råder när skolplaceringen uteslutande baseras på närhetsprincip eller upptagningsområden. Eftersom boendet är starkt socialt segregerat skulle ett ökat inslag av skolval i princip kunna minska den sociala skolsegregationen. Det råder emellertid bred konsensus i forskningen om att skolval och en ökad förekomst av fristående skolor bidragit till ökad snarare än minskad social och etnisk segregation i den svenska grundskolan, vilket också är i linje med de internationella erfarenheterna av skolval.⁹³ Faktum är att en nyligen publicerad forskningsöversikt av internationella erfarenheter visar att skolval alltid, oavsett sammanhang och specifika detaljer i skolvalets konstruktion, lett till ökad segregation.⁹⁴

Skolsegregation uppstår i princip via boendesegregation, de skolval som vårdnadshavarna gör och den selektion av elever som skolorna gör, antingen via direkt elevurval eller via de urvalsgrunder och

⁹² Skolverket (2018a), figur B.4.1. Fenomenet är dock inte nytt. Arnman & Jönsson (1983) beskrev fenomenet med vad man kan kalla segregation inom skolans ram redan på 1980-talet. De fann att de olika tillvalen och val av nivåer som fanns på högstadiet i stor utsträckning kom att medföra en socioekonomisk uppdelning av elever under stor del av skoldagen.

⁹³ För Sverige, se: Bunar (2010a); Bunar (2010b); Östh m.fl. (2013); Yang Hansen & Gustafsson (2016); Böhlmark, Holmlund & Lindahl (2016); SOU 2019:40. För den internationella erfarenheten, se t.ex. översikterna i Musset (2012); Miron m.fl. (2013); OECD (2019a).

⁹⁴ Wilson & Bridge (2019).

skolvalsmekanismer som tillämpas. Att skolval tenderar att bidra till ökad segregation beror med stor sannolikhet åtminstone delvis på vilka preferenser som skolväljande familjer har och hur dessa skiljer sig mellan olika familjetyper.⁹⁵ Ett inte särskilt överraskande resultat från forskningen kring vilken typ av skolor som familjer föredrar är att en skola nära hemmet uppfattas som viktigt. Att socioekonomisk svaga familjer har starkare preferenser för närhet till skolan begränsar möjligheten att via skolval dämpa det segregerade boendets inverkan på skolsegregationen. Vidare tyder mycket på att skolans elevsammansättning uppfattas som en viktig kvalitetsaspekt och att det finns en tendens för lika att söka lika. Nära relaterat är att familjer som tar hänsyn till mätbara skolresultat när de väljer skolor tenderar att fokusera på den absoluta resultatnivån, snarare än skolornas bidrag till elevernas kunskaper och förmågor (detta diskuteras även i avsnitt 5.4). Eftersom absoluta skillnader i skolresultat i hög grad avspeglar skillnader i skolornas elevsammansättning får detta likartade konsekvenser som om familjer väljer skola baserat på skolans elevunderlag. Som diskuteras vidare nedan verkar också preferenserna för skolor med socioekonomiskt starka elever och skolor med goda resultat vara systematiskt starkare bland familjer som själva är socioekonomiskt starka.

En amerikansk studie finner att socioekonomiskt starka familjer är mer benägna att välja skolor med goda studieresultat än socioekonomiskt svaga familjer.⁹⁶ Vidare finner de att familjer har en preferens för elever med samma etniska bakgrund som de egna barnen. En annan amerikansk studie av skolval bland 14-åringar finner också att preferensen för skolor med goda resultat helt verkar förklaras av att familjer söker sig till skolor med studiestarka elever medan ingen hänsyn tas till skolans mervärde.⁹⁷ En brittisk studie av skolväljande familjer med lågstadielever finner också att skolans akademiska resultat är viktiga för familjers skolval men att denna preferens är starkare bland socioekonomiskt starka familjer.⁹⁸ Det framgår också att familjer med stark socioekonomisk ställning är särskilt benägna att välja bort skolor med en stor andel fattiga elever och elever med

⁹⁵ Se studien av och referenserna i Ruijs & Oosterbeek (2019); MacLeod & Urquiola (2019). En svensk översikt finns i Heller Sahlgren & Jordahl (2016).

⁹⁶ Hastings m.fl. (2009).

⁹⁷ Abdulkadiroglu m.fl. (2019).

⁹⁸ Burgess m.fl. (2015). Denna studie kan inte särskilja om preferensen för goda studieresultat kan hänföras till elevsammansättning eller undervisningskvalitet.

särskilda behov. Socioekonomiskt starka familjer är också mer benägna att välja en skola som ligger långt från hemmet. Ett annat resultat i denna studie är att skillnaderna mellan familjer med olika bakgrund delvis kan hänföras till att de helt enkelt har olika skolor i sina respektive närområden.

Nederländerna har en lång tradition av skolval. En studie av skolval bland 12-åriga elever i Amsterdam finner i likhet med andra studier av avstånd till skolan är en viktig faktor bakom skolval och att socioekonomiskt svaga familjer är mindre benägna att välja en skola långt från hemmet.⁹⁹ Det finns naturligtvis många undantag från detta mönster men en generellt lägre benägenhet bland vissa grupper att söka sig långt bort från hemmet är en kanal genom vilken skolval påverkar de aggregerade segregationsmönstren. Även denna studie finner att skolornas resultat – vilka alltså kan avspegla både elevsammansättning och undervisningens kvalitet – är viktigare för socioekonomiskt starka familjer. Ett intressant resultat är att de finner en preferens för skolor som väljs av elevernas tidigare skolkamrater. Val av skola sker alltså inte oberoende av den sociala situation som elever och vårdnadshavare befinner sig i. Även en annan holländsk studie finner betydande socioekonomiska skillnader avseende vilka skolor som föredras.¹⁰⁰ Vidare finner denna studie att skolor med specifika religiösa eller pedagogiska inriktningar kan locka till sig socioekonomiskt breda segment som lockas av skolans profil. Även om detta minskar den socioekonomiska selektionen till dessa skolor så kan alltså segregationen öka i andra avseenden.

Den internationella forskningen tyder alltså på att skillnaderna i vilken typ av skolor familjer med olika social och etnisk bakgrund föredrar är stora vilket kan förklara varför skolval i allmänhet leder till ökad segregation.

En viktig men svåranalyserad fråga är hur stor del av skolsegregationen som kan förklaras av skillnader i preferenser mellan familjer och hur mycket som beror exempelvis boendesegregation. En studie av skolvalet bland 12-åringar i Amsterdam finner att skillnaderna i preferenser har mycket stor betydelse för skolsegregationen medan en annan viktig faktor är den nivågruppering som i Nederländerna sker i 12-årsåldern.¹⁰¹ Däremot spelar boendesegregationen en mindre

⁹⁹ Ruijs & Oosterbeek (2019).

¹⁰⁰ Borghans, Golsteyn & Zölitz (2015).

¹⁰¹ Oosterbeek, Sóvágó & Klaauw (2019).

roll. Eftersom Amsterdam är en kompakt storstad och då någon nivågruppering motsvarande den holländska inte finns i den svenska grundskolan så är emellertid resultaten inte helt överförbara till svenska förhållanden.

Exempel från Sverige av hur skolor väljs

Även i Sverige finns sociala skillnader i hur skolor väljs. Kessel och Olme undersöker skolvals beteendet till förskoleklass i Botkyrka kommun och finner att alla hushållstyper har en preferens för skolor nära hemmet – helst i familjens direkta närområde – och skolor där de har ett eventuellt storasyskon.¹⁰² Skolornas resultat på de nationella proven har enligt denna studie ingen signifikant påverkan på valbeteendet, inte ens bland ett slumpmässigt urval av skolväljande familjer som fick särskild information om skolresultat skickade till sig. I likhet med internationella studier skiljer sig emellertid preferenserna systematiskt mellan olika familjer. Familjer med svensk bakgrund liksom högutbildade vårdnadshavare med utländsk bakgrund tenderar att välja bort skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund. Högutbildade vårdnadshavare med svensk bakgrund förefaller även ha en särskilt stark preferens mot skolor med många nyanlända medan motsatsen gäller för lågutbildade föräldrar med utländsk bakgrund. Vidare har framför allt högutbildade föräldrar med svensk bakgrund en särskilt stark preferens för skolor med en hög andel högutbildade familjer. Resultaten från Botkyrka stämmer väl överens med andra svenska studier som finner att socioekonomiskt starka familjer tenderar att välja bort den lokala kommunala skolan om andelen socioekonomiskt svaga familjer i närområdet är hög. Motsvarande gäller för familjer med svensk bakgrund i områden med en hög andel familjer med utländsk bakgrund.¹⁰³

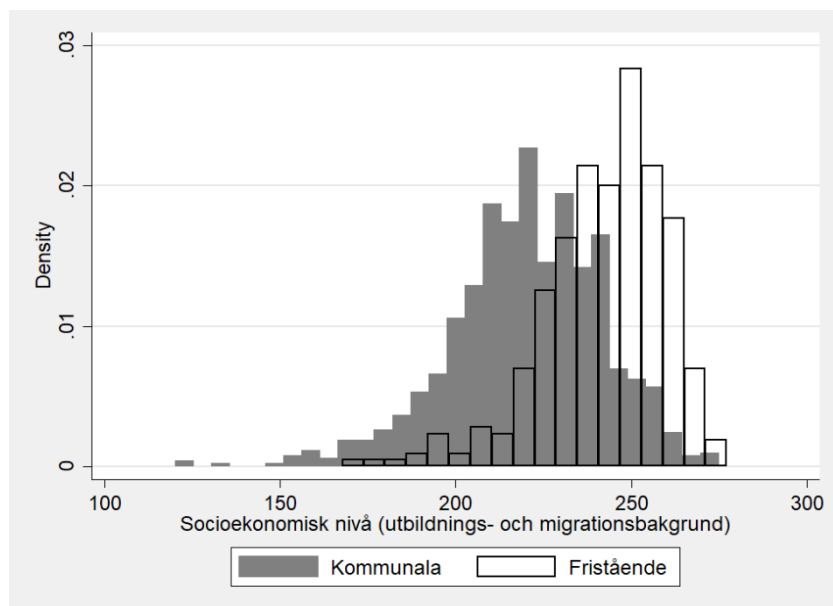
Att familjer har olika preferenser kan alltså förklara varför skolevalet tenderar att bidra till ökad skolsegregation. Det finns emellertid även skillnader mellan skolval till fristående skolor och alter-

¹⁰² Kessel & Olme (2019a).

¹⁰³ Holmlund m.fl. (2014); Andersson, Malmberg & Osth. (2012); Malmberg Andersson & Bergsten (2014) noterar en tydlig ambivalens mellan den oro för segregation som skolväljande föräldrars upplever och de individuella skolval de gör. För vidare diskussion om skolvals beteende i Sverige, se t.ex. Bunar (2009); Kallstenius (2010); Allelin (2019).

nativa kommunala skolor. Eleverna på fristående skolor har igenomsnitt betydligt starkare socioekonomisk bakgrund än eleverna på kommunala skolor. Detta framgår av figur 4.6 som visar hur fristående och kommunala skolors elevunderlag skiljer sig med avseende på ett index över elevernas förväntade skolresultat.¹⁰⁴

Figur 4.6 Elevsammansättning på fristående och kommunala skolor



Källa: Index på socioekonomisk nivå är skapat utifrån andelen nyanlända elever på skolan och föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå.

Källa: Skolverkets databas SALSA (2017).

Långtidsutredningen visar också att skillnaderna i socioekonomisk bakgrund mellan elever på fristående och kommunala skolor kvarstår efter att hänsyn tagits till vilket bostadsområde familjer bor i vilket innebär att boendet i sig inte kan förklara det empiriska mönstret.¹⁰⁵ Att gå i en fristående skola kan därför antas bero på föräldrars preferenser, deras kunskap och information om skolvalet eller på

¹⁰⁴ Detta index är skapat med hjälp av mått på familjernas utbildningsbakgrund och andelen nyanlända elever på skolan. SOU 2019:40, figur 3.18, visar ett likartat mönster med hjälp av ett mer detaljerat index över elevernas studieförutsättningar. Samma mönster står att finna i Angelov & Edmark (2016).

¹⁰⁵ SOU 2019:40, figur 3.13.

skolvalets och urvalsgrundernas utformning. Att skolvalet sker i relation till ett bredare socialt sammanhang görs tydligt av att elever med stark socioekonomisk bakgrund men som bor i socioekonomiskt svagare områden i särskilt hög grad går på friskolor.¹⁰⁶

Långtidsutredningens analys visar däremot att familjer vars barn går på en annan kommunal skola än den närmaste om något har en svagare socioekonomisk bakgrund än de som går i den lokala kommunala skolan.¹⁰⁷ Detta tyder på att de fristående skolornas socioekonomiskt starka elevurval inte på ett enkelt sätt kan hänföras till att enbart socioekonomiskt starka familjer aktivt väljer bort den närmaste kommunala skolan. Delvis i linje med detta finner en analys av enkätdata från TIMSS-undersökningen att de sociala skillnaderna mellan familjer som aktivt valt bort den lokala kommunala skolan är små medan de regionala skillnaderna är stora.¹⁰⁸

Trots små skillnader i andelen aktiva skolväljare i olika socioekonomiska grupper har alltså fristående skolor ett avvikande elevunderlag jämfört med kommunala. Detta avspeglar sig även i att etableringen av fristående skolor tämligen omgående ökar den lokala skolsegregationen vad gäller elevernas migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå.¹⁰⁹ Etablering av nya kommunala skolor får däremot betydligt mindre konsekvenser för skolsegregationen. Att nyetablering av skolor leder till ökad segregation är i viss mån en mekanisk effekt av att skolorna i genomsnitt får färre elever. Forskning visar också att skolsegregationen är lägre i områden där skolorna är stora.¹¹⁰

Att skolval tenderar att leda till ökad skolsegregation kan alltså med stor sannolikhet delvis hänföras till skillnader i vilka skolor olika familjer föredrar. De betydande skillnaderna avseende familjebakgrund mellan elever som går på fristående och kommunala skolor kan emellertid inte på ett självklart sätt förklaras av olika benägenhet att göra aktiva skolval. Det är därför troligt att skillnaderna snarare beror på vilka skolor som väljs eller på hur elevurvalet går till. Eftersom preferenserna för olika skolor skiljer sig mellan familjer är det möjligt att fristående skolor tenderar att ha en inriktning eller profil

¹⁰⁶ Holmlund m.fl. (2014), figur 10.12.

¹⁰⁷ SOU 2019:40, figur 3.13.

¹⁰⁸ Malmberg (2019). Analysen visar att föräldrarnas utbildningsambitioner spelar roll för benägenheten att aktivt välja bort den närmaste kommunala skolan. Dessutom är familjer med utländsk bakgrund mer benägna att göra ett sådant val.

¹⁰⁹ Brandén & Bygren (2018).

¹¹⁰ Malmberg & Andersson (2019).

som särskilt lockar socioekonomiskt starka familjer, eller att marknadsföringen särskilt riktar sig mot dessa familjer. Det är också möjligt att skillnaderna kan hänföras till hur skolvalet är utformat och vilka urvalsgrunder som gäller för olika skolhuvudmän. I kapitel 5 och 6 kommer vi att diskutera hur skolvalssystemet kan utformas för minskad segregation.

4.4.4 Bör segregation i skolan motverkas?

Segregationen blir ur ett utbildningsperspektiv ett problem om kvaliteten på undervisningen systematiskt varierar med skolans elevunderlag och därmed den enskilde elevens resultat och framtidsutsikter påverkas av vilken skola hen går på. Jämför man länder med små och stora kvalitetsskillnader i skolsystemen så finns det ett tydligt samband att länder med stora kvalitetsskillnader mellan skolor också når lägre sammanlagda skolresultat.¹¹¹ Forskningen om skolsegregationens effekter är dock komplex och det är i många fall svårt att särskilja effekten av skolans elevsammansättning från elevens individuella bakomliggande förutsättningar att lyckas i skolan och längre fram i livet. Studier visar att skolsegregation kan ha negativa konsekvenser och t.ex. leda till ökad kriminalitet¹¹², medan forskningen inte är entydig när det gäller effekterna av segregation och elevgruppens sammansättning på elevers skolprestationer.

Klassammansättning, nivågruppering och variation

Också hur en klass sätts samman påverkar studierna och utfallet av studierna. Förenklat kan två grundläggande förhållningssätt urskiljas. Det första är att det är lättare att organisera undervisningen effektivt om elevgruppen är homogen än om den är heterogen, dvs. att eleverna nivågrupperas. Det andra är en närmast motsatt ståndpunkt, att undervisningen berikas av variation inom gruppen.

Frågan om skol- och klassammansättning har pågått länge och det finns inte här utrymme att behandla den i dess helhet. Utredningen vill dock lyfta fram ett par aspekter av frågan. En första väsentlig aspekt är att det finns en dubbelhet eftersom nivågrup-

¹¹¹ OECD (2004). Se även Parker m.fl. (2018).

¹¹² Billings, Deming & Rockoff (2014) samt referenser däri.

pering är tänkt att utgå från elevens studieförmågor men i praktiken ofta speglar något annat. Skolresultat är visserligen starkt relaterade till elevens familjebakgrund men det finns en stor variation även mellan elever med samma sociala bakgrund. Studier visar t.ex. att de elever som på högstadiet under 1970- och 1980-talet gick i *särskild kurs* respektive *allmän kurs* tydligt skilde sig åt, de förra kom huvudsakligen från socialgrupp 1 och de senare från socialgrupp 3.¹¹³ När frågan om önskvärd klassammansättning diskuteras i termer av nivågruppering så tas utgångspunkten också vanligen i elevers kognitiva och studiemässiga förmågor i kombination med ett grundantagande om hur undervisningen bäst sker utifrån ett lärar- och undervisningsperspektiv. Förenklat kan man säga att svar på frågan då också får fokus på värdet av åtgärden i ett perspektiv som domineras av skolans kunskapsuppdrag.

När frågan i stället hanteras utifrån en positiv förståelse av variation i klassrummet blir resonemanget näst intill det omvända. När de sociala aspekterna av variationen i fokus framstår det som centralt hur elever med olika egenskaper (positivt) påverkar varandra inom ramen för undervisningen och värdet av åtgärden ses huvudsakligen i perspektiv av skolans demokrati- eller fostransuppdrag.

Internationella och svenska studier visar att nivågruppering ofta just skapar mönster som sammanfaller med andra elevegenskaper än kognitiva.¹¹⁴ Det som framstår som en naturlig lösning, att gruppera elever efter studieförmåga, har sedan länge visat sig inte vara lika självklart ens i det begränsade perspektivet av skolans kunskapsuppdrag. Effekterna av nivågruppering är vanligen små eller obefintliga men kan under vissa förutsättningar ha effekt.¹¹⁵ Positiva effekter kan nås när nivågruppering inte är permanent i tid, inte sträcker sig över alla ämnen och när elevernas utveckling följs noggrant så att nivågrupperingen kan anpassas därefter.¹¹⁶ Studier har också funnit att lärare i hög grad anpassar sin undervisning i förhållande till nivågrupperingen på ett negativt sätt vilket innebär att undervisningen av studiesvaga elever inte tenderar att bli mer avancerad i syfte att hjälpa eleverna i sin utveckling utan snarare mindre krävande med ett mer begränsat innehåll, mindre akademiskt och intellektuellt ut-

¹¹³ Arnman & Jönsson (1983), samt Jönsson (1995).

¹¹⁴ Kafka (2016), s. 101 ff. samt Datnow & Cooper (2002), s. 687 ff. Card & Giuliano (2016).

¹¹⁵ Slavin (1987); Slavin (1990).

¹¹⁶ Gamoran (1992).

manande och dessvärre mer kännetecknat av stereotyp bemötande och mer negativa elevattityder.¹¹⁷ I grund och botten handlar frågan således mindre om själva åtgärden och mer om med vilken målmedvetenhet och kompetens den genomförs.

Vad gäller det andra förhållningssättet, att variation snarare är ett tillskott, kan forskningsläget sammanfattas mer positivt. Studier tyder på att de sociala vinsterna är väsentliga med blandade grupper. 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.¹¹⁸

Ur ett generellt samhällsperspektiv kan det alltså finnas flera anledningar till varför skolsegregationen bör begränsas. Avsaknad av kontakt med andra samhällsgrupper leder till lägre social tillit i samhället.¹¹⁹ Skolverket uttrycker det

För att skolan ska vara en sammanhållande kraft i ett demokratiskt samhälle är det viktigt att elever med olika bakgrund möts och får möjligheter att skapa gemensamma erfarenheter och förståelse för varandra. En alltför omfattande skolsegregation kan alltså medföra ökade svårigheter för skolväsendet att genomföra både sitt kompensatoriska uppdrag och sitt värdegrundsuppdrag.¹²⁰

Skolkommissionen gör motsvarande bedömning vilket också t.ex. IFAU stödjer. ”IFAU:s samlade bedömning är därför att det är sannolikt att elevsammansättningen påverkar skolans arbetsmiljö och funktionssätt, och att segregationen därmed kan ha negativa konsekvenser för elever och samhälle. Av den anledningen är det (...) motiverat att sträva efter en mer allsidig sammansättning av elever mellan skolor”.¹²¹ Skolkommissionen fann också stöd i barnkonventionen för att grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning

¹¹⁷ Se t.ex. Oakes (1985); Oakes (1986a); Oakes (1986b) samt Banks m.fl. (2005), s. 238 ff.

¹¹⁸ Cappella Aber & Kim (2016), s. 297 f. Billing m.fl. (2014) fann att när en skolreform medförde en högre koncentration av elever med minoritetsbakgrund i samma skolor så utvecklades de skolmässigt sämre generellt men också att kriminaliteten gick upp bland pojkar. Jfr Johnson (2011). För en bred men koncentrerad redogörelse, se sammanställningen The Century Foundation (2019) och där anförd litteratur.

¹¹⁹ Uslander (2011).

¹²⁰ Skolverket (2018a) s. 39.

¹²¹ IFAU (2017).

med avseende på familjebakgrund. Som Skolkommissionen påpekade försvåras dock detta av den svenska skolsegregationen.

Exempel på insatser som görs av huvudmän för att minska skolsegregationen

Skolverket undersökte under 2018 hur ett urval av huvudmän arbetar för att motverka skolsegregation och dess negativa effekter.¹²² Skolverkets kartläggning belyser att det inte finns en insats eller ett arbetssätt som löser frågan om skolsegregation men också att det finns en gemensam uppfattning och medvetenhet hos både kommunala och fristående huvudmän om utmaningarna och att insatser krävs. Flera av de intervjuade lyfter vikten av samarbete och nätverk, både inom och mellan huvudmän, för att få till en jämnare och mer blandad elevsammansättning. En annan viktig del i arbetet är en medveten ekonomisk och personell resursfördelning. Konkret arbetar huvudmännen med flertalet olika insatser t.ex. genom arbete för att stärka eller förändra skolors profil och status, skapa bättre förutsättningar för lärare och rektorer och genom en medveten planering när ny- eller ombyggnation av skolor ska ske. Även riktade kommunikationsinsatser liksom fristående skolors möjlighet att anta nyanlända elever via en särskild kvot när skolan är översökt är insatser som kan ge effekt. Utrymmet att påverka elevsammansättningen vid skolorna beskrivs däremot överlag som begränsat. En återkommande synpunkt är att huvudmännen inte kan förändra de strukturella villkor som skolan verkar inom och att det krävs ett brett och långsiktigt arbete för att komma tillrätta med skolsegregationens egentliga orsaker.

¹²² Skolverket (2018b).

Exempel på svårigheter huvudmännen möter i arbetet för att minska skolsegregationen

Segregationen i skolan är i stora delar en fråga om politiska beslut rörande bl.a. bostadspolitik, kollektivtrafik, skolors etablering och urvalsgrunder vid skolval men också en fråga om enskilda personers och familjers val av bostad och skola. Alla dessa förhållanden står utanför enstaka skolors och huvudmäns kontroll. En lågstadieskola i ett segregerat bostadsområde kommer sannolikt att i stor utsträckning spegla bostadsområdets socioekonomiska sammansättning då närhet till skolan är av särskilt stor betydelse i skolans tidigare årskurser. Den enstaka skolan eller huvudmannen kan därmed knappast förväntas kunna förändra elevsammansättningen i skolenheten mer än på marginalen. Beslut som fattas av stat och kommun om den totala tillgången till resurser i skolväsendet liksom fördelningen av resurser mellan skolenheter påverkar också skolans möjligheter att hantera segregationen och skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna att nå kunskapsmålen. Även arbetsgivar- och fackliga organisationer verksamma inom skolväsendet har troligen betydelse för hur skolor med olika förutsättningar kan anställa rätt kompetens i olika skolor i syfte att begränsa eventuella negativa konsekvenser av skolsegregation.

Det finns flera praktiska exempel på att det kan vara svårt för enskilda huvudmän att bryta segregationen. För kommunala huvudmän beror det inte minst p.g.a. skollagens skrivningar om att elever har rätt att placeras vid en skolenhet nära hemmet. För enskilda huvudmän kan det i stället handla om att man trots att man vill, inte får möjlighet att ta emot nyanlända elever då dessa ej informeras om att en valmöjlighet finns utan direkt placeras i en kommunal skola.

4.5 Utredningens slutsatser

Likvärdigheten behöver öka

Enligt skollagen ska utbildningen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Skolan ska också utjämna och kompensera för elevers olika förutsättningar. Dessa mål har varit grundläggande för det svenska skolväsendet under lång tid men en systematisk och kontinuerlig uppföljning av skolans likvärdighet och kompensatoriska för-

måga på olika nivåer saknas. Utredningen menar att det är av stor vikt att utvecklingen avseende skolans likvärdighet och kvalitet över år och på olika nivåer tydligt går att följa, något som vi återkommer till i kapitel 10.

Internationellt sett är den svenska skolan som helhet fortfarande relativt likvärdig. Detta är framför allt en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skol-system. Sverige är däremot internationellt sett medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och förmågan att uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar.¹²³ Sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv är utvecklingen över tid i Sverige däremot inte positiv. I stället för att skolan utvecklas i en riktning där den blir allt mer likvärdig verkar utvecklingen t.o.m. vara negativ. Långtidsutredningen sammanfattar sina resultat i att likvärdigheten inte har försämrats nämnvärt över år men att det finns flera problematiska områden, bl.a. att resultatskillnader mellan skolor har ökat och att kopplingen mellan elevers förutsättningar och skolans kvalitet överlag är svag. Likaså är familjebakgrundens betydelse för skolresultaten fortfarande stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren.

I förra kapitlet resonerade utredningen om konflikten mellan likvärdighet för elever och en decentraliserad styrning. Genomgången i detta kapitel av utvecklingen de senaste åren tydliggör det decentraliserade skolsystemets bristande förmåga att nå de övergripande målen om en likvärdig och kompensatorisk skola. Utredningen menar att detta ytterligare bekräftar att staten behöver ta ett större ansvar för att skolan ska kunna bli mer likvärdig.

Vikten av allsidigt sammansatta skolor och klasser

De senaste decennierna har den svenska skolan blivit allt mer segregerad både avseende elevernas sociala och etniska bakgrund. Elever tenderar därför i allt högre grad ha liknande social bakgrund och ursprung som sina skolkamrater. En viktig förklaring till detta är den allt större boendesegregationen men skolvalet och den ökade andelen elever i fristående skolor har bidragit till utvecklingen, det senare då det framför allt är elever med goda bakgrundsförutsättningar som

¹²³ Skolverket (2019d), s. 39.

går i fristående skolor. De senaste årens ökade invandring har dock lett till att en större andel skolor har elever med utrikes bakgrund jämfört med tidigare. Skillnaderna vad gäller skolsegregation är stora mellan olika kommuner och områden i Sverige. I kommuner där möjligheten att välja skola är obefintligt i praktiken, t.ex. för att avståndet mellan skolor är för långt, speglar skolans sammansättning av naturliga skäl också lokalområdets. Däremot kan skillnaderna vara stora mellan skolans olika klasser.

Skolsegregation riskerar att påverka skolans kompensatoriska förmåga, dvs. skolans arbete med att motverka att elevernas skilda förutsättningar får genomslag i resultaten, något som tycks drabba elever med en svagare socioekonomisk bakgrund hårdast.¹²⁴ Men en segregerad skola bedöms inte enbart ha betydelse för skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och därmed elevernas kunskapsresultat utan kan även innebära t.ex. stigmatisering av elever och en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället.¹²⁵

Utredningen menar att det sett ur skolans hela uppdrag är väsentligt att notera hur betydelsefullt det är med mer allsidigt sammansatta skolor och klasser. I kapitel 2 beskrevs skolans funktion i termer av kvalifikation för arbetsliv och för ett aktivt samhällsliv, socialisation och personlig utveckling. Allsidigt sammansatta skolor och klasser medför goda möjligheter för elevers utveckling i samtliga dessa avseenden. Genom att elever med olika bakgrund möts kan skolan fylla sin roll som mötesplats och därmed också vara av grundläggande betydelse för den svenska demokratin. Skolan är en av dagens samhälles få naturliga mötesplatser för personer med olika bakgrund och är därmed även inom detta område av stor betydelse för samhällsutvecklingen. Det förhållande att skolor i samma kommun uppvisar mönster i elevsammansättning som är varandras motpoler vad gäller elevernas migrationsbakgrund och deras föräldrars utbildningsnivå innebär att eleverna genomför sina grundskolestudier under väsentligen olika villkor och medför att skolan får svårt att svara mot de ambitioner samhället har med skolan vad gäller en demokratisk samlevnad och samhällsutveckling.

I diskussionen hörs ibland att fokus borde läggas på skolans kvalitet i stället för elevers bakgrund och skolsegregationen. Utredningen

¹²⁴ Kallstenius (2010); Sernhede red. (2011); Bunar & Ambrose (2016).

¹²⁵ Rothstein & Blomqvist (2008); Bunar & Sernhede red. (2013).

menar att det är fullt möjligt, och dessutom mycket viktigt, att göra både och. Skolors förutsättningar, lärares och rektorers kompetens och möjlighet att ta ansvar för alla elever vid alla skolor behöver säkras samtidigt som elever med olika bakgrund ges möjlighet att mötas. Tydligare krav bör därför ställas på att huvudmännen aktivt arbeta för att motverka segregation men huvudmän behöver också få ökade möjligheter jämfört med i dag, fler verktyg i verktygslådan, för att kunna göra detta. Av yttersta vikt är att den nödvändiga utbyggnad av skolan som Sverige står inför det kommande decenniet på grund av att antalet elever ökar görs på ett sätt som främjar likvärdigheten och minskar segregationen. Möjligheterna att nå skollagens mål om likvärdighet liksom att svara mot det kompensatoriska uppdraget kan dock påverkas av vårdnadshavares och elevers möjlighet att välja vilken kommunal eller fristående skola som eleven vill gå i vilket vi återkommer till i kapitel 5.

4.6 Utredningens förslag och bedömningar

Många förslag av relevans för likvärdighet och segregation presenteras i kommande kapitel om skolval, resurstilldelning och skolor med särskilda utmaningar. Förslagen som presenteras nedan kopplar även de in i de kommande kapitlens frågor men ska också ses i ett mer övergripande perspektiv.

4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Utredningens förslag: Huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

Rektor för en förskoleklass eller grundskola ska inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

En grundläggande princip för det svenska skolväsendet är att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Utbildningen i förskoleklassen och grundskolan ska också främja allsidiga kontakter och

social gemenskap.¹²⁶ I läroplanen anges att alla som arbetar i skolan ska medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den egna gruppen. Skolan ska förbereda eleverna för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan folk och grupper. Mot denna bakgrund har det ett stort värde i sig att elever med olika bakgrund möts i skolan, något som försvåras av den ökande skolsegregationen. Skillnaderna mellan skolors elevsammansättning har också de senaste åren ökat utifrån familje- och migrationsbakgrund vilket till stor del förklarar att resultatskillnaderna mellan skolor blivit större.

Utredningen menar mot denna bakgrund att det förslag om allsidig social sammansättning som Skolkommissionen och därefter den dåvarande regeringen lade fram för riksdagen, bör prövas igen. Detta då utredningen också lämnar förslag på verktyg som huvudmannen kan använda för att nå målet, särskilt gäller detta utredningens förslag om ett förändrat skolval, men redan nu finns möjligheter för huvudmän att t.ex. arbeta med riktade informationsinsatser.¹²⁷ Förslaget om en allsidig social sammansättning syftar till att markera vikten av en målsättning som är av nationellt intresse genom att den slås fast i skollagen, något som flertalet remissinstanser tillstyrkte eller inte hade något att invända mot i den tidigare processen. Avsikten är att främja det arbete som kan göras på en mer övergripande och strukturell nivå för att minska segregation. Statens skolverk lyfte i sitt remissvar bl.a. fram att utifrån ett barnperspektiv är en allsidig social sammansättning en av de mest väsentliga ansatserna för ökad likvärdighet i utbildningen och bedömde, tillsammans med flera andra remissinstanser, att behovet av att vända denna utveckling och skapa en ökad allsidig social sammansättning i skolan är en av skolans och samhällets viktigaste utmaningar.¹²⁸

Förslaget ligger i linje med de senaste decenniernas svenska skoltradition. I 1980 års läroplan för grundskolan fanns följande skrivning. Motsvarande skrivning fanns också i 1969 års läroplan för grundskolan.

¹²⁶ 9 kap. 2 § och 10 kap. 2 § skollagen.

¹²⁷ SOU 2017:35, s. 296. Prop. 2017/18:182, s. 21.

¹²⁸ Skolverket (2017).

Alla ska, oberoende av kön, geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i grundskolan. Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter.

Utredningens förslag är alltså inte en främmande fågel i det svenska skolväsendet utan knyter an till en längre tradition. Principen om lika tillgång till utbildning finns i nu gällande skollag. Principen om en allsidig social sammansättning finns däremot i dag vare sig i läroplaner eller övriga skolförfattningar, vilket utredningen vill ändra på.

Synpunkter på förslaget när det tidigare har diskuterats

Ett antal frågor och farhågor restes i samband med att Skolkommisionens förslag remitterades. Frågorna gällde bl.a. hur begreppet ”allsidig social sammansättning” ska definieras och hur förslagen ska tillämpas.

Det förslaget tar sikte på är elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund ska mötas i skolan. Detta kan gälla elever från olika bostadsområden eller elever vars föräldrar har olika utbildningsnivå. Utredningen menar, i enlighet med tidigare förslagsställare, att det inte vore meningsfullt att i lag definiera begreppet allsidig social sammansättning eller att ange vilka omständigheter som ska råda för att målsättningen ska anses vara uppnådd. Förslaget skulle då kunna vara särskilt svårt att nå t.ex. i mindre eller glest befolkade kommuner. Det kan också vara beroende av vilka årskurser som en skolenhet omfattar. Med tanke på den boendesegregation som finns är det ofta svårare att nå en allsidig social sammansättning i de lägre årskurserna när eleverna har rätt till en skola nära hemmet. Det bör i stället vara upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov inom ramen för gällande regelverk. Utgångspunkten bör dock självfallet vara den verklighet och de demografiska förutsättningar som gäller i varje kommun. Det som är angeläget är att huvudmannen kan visa att ett systematiskt och framåtsyftande arbete pågår för att nå en allsidig social elevsammansättning.

Också för enskilda huvudmän skiljer sig förutsättningarna från flertalet kommunala huvudmän när det gäller möjligheterna att verka för en allsidig social elevsammansättning. De enskilda huvudmännen kan inte på samma sätt som de kommunala arbeta med t.ex. olika

modeller när det gäller s.k. upptagnings- eller anvisningsområden. Att verka för en allsidig social sammansättning kan i stället, vid sidan av att strategiskt använda de nya urvalsgrunder som utredningens föreslår i kommande kapitel, göras genom t.ex. val av geografisk placering av fristående skolor och genom kommunikationsinsatser. Även att utöka kapaciteten på populära fristående skolor så att fler elever kan få sina val tillgodosedda kan vara ett verktyg för att verka för en allsidig social sammansättning.

I och med utredningens övriga förslag bedöms huvudmännen ges de verktyg som några remissinstanser menade saknades när förslaget tidigare presenterades. Huvudmännen får i och med utredningens förslag om förändrade urvalsgrunder flera möjligheter att praktiskt arbeta för att minska segregationen, se kapitel 6. Det är också av vikt att bedömningar om en mer allsidig social sammansättning finns med när skolhuvudmännen avgör vilka urvalsgrunder som ska användas vid olika skolenheter.

Rektors ansvar

Målsättningen om en allsidig social sammansättning bör inte gälla bara mellan skolenheter utan även inom skolenheter. Här har rektor ett viktigt ansvar att avgöra hur elevgrupper ska sättas samman. Det är dock inte enbart en bedömning av elevers olika socioekonomiska bakgrund som ska finnas som underlag för hur elevgrupper sätts ihop. Rektorn bör i varje enskilt fall göra en helhetsbedömning utifrån en rad faktorer varav den socioekonomiska bakgrunden är en. Jämn könsfördelning, hänsyn till när på året eleverna är födda, sociala faktorer, lämpliga gruppstorlekar, personalsituation och lokaler är exempel på andra sådana faktorer. Rektors möjligheter kan också vara begränsade av yttre omständigheter, t.ex. om skolan bara har en klass i varje årskurs. Inte heller när det gäller rektors ansvar menar utredningen att det bör regleras vad som avses med begreppet allsidig social sammansättning eller hur arbetet ska ske.

Utredningen föreslår att rektors ansvar förs in i läroplanen. Där anges redan i dag att rektorn inom givna ramar har ett särskilt ansvar för vissa frågor som bl.a. rör utformningen av undervisningen och resursfördelningen.¹²⁹

¹²⁹ Se t.ex. avsnitt 2.8 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Inget barn får diskrimineras i skolväsendet

Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte, direkt eller indirekt, diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten.¹³⁰ Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån någon av de ovan angivna diskrimineringsgrunderna, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.¹³¹

Inriktningsbestämmelsen om en mer allsidig social sammansättning måste självfallet tillämpas med beaktande av övrig lagstiftning, inklusive diskrimineringslagstiftningen. Förbudet mot diskriminering innebär begränsningar av vilka åtgärder som kan vidtas, också till synes neutrala kriterier kan strida mot diskrimineringsförbudet om de avvägningar som legat till grund för dem gjorts utifrån etniska överväganden. Redan i dag är det förbjudet för huvudmännen att vidta sådana åtgärder som skulle kunna innebära direkt eller indirekt diskriminering enligt diskrimineringslagstiftningen. Men, att inte aktivt arbeta för att motverka skolsegregation utifrån barns olika familjebakgrund är inte rättvist och inte heller gynnsamt för skolväsendet i stort. Barnombudsmannen menade i sitt remissvar, i vilket det tidigare förslaget tillstyrktes, att alla barn ska få en likvärdig utbildning, oavsett föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet eller bostadsområde, detta med utgångspunkt i barnkonventionens artikel 2.

Det kan finnas samband mellan t.ex. socioekonomisk status och utländsk bakgrund. En huvudman som inom ramen för gällande regelverk tar hänsyn till faktorer som t.ex. skillnader i utbildningsbakgrund i olika bostadsområden eller genomsnittliga kunskapsresultat vid olika skolenheter i syfte att försöka motverka negativa kon-

¹³⁰ 2 kap. 5 § diskrimineringslagen.

¹³¹ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

sekvenser av boende- och skolsegregationen kan dock anses ha ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen. De medel som används måste emellertid vara såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå syftet. Det är givetvis centralt att de avvägningar som görs sker på ett transparent och rättssäkert sätt.

Skolformer som omfattas och vikten av uppföljning

Förslaget omfattar förskoleklass och grundskola, inte grundsärskolor, sameskola eller specialskola. Många huvudmän har bara en eller ett fåtal sådana skolor i sin organisation och eleverna inom dessa skolformer är därför ofta bosatta i ett stort upptagningsområde och kan därmed antas ha olika socioekonomisk bakgrund. Det kan finnas goda skäl att inkludera fler skolformer, särskilt gymnasieskolan, liksom fritidshemmet i målet om en allsidig social sammansättning. Utredningens uppdrag omfattar dock inte dessa varför ett sådant förslag inte läggs fram.

Huvudmannens arbete för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter bör regelbundet följas upp av den Skolinspektionen i deras regelbundna tillsyn. Det bör även vara en uppgift för Skolverket regionalt att följa hur skolsegregationen utvecklas i regionen och regionens skolenheter.

4.6.2 Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet

Utredningens bedömning: Uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat behöver finnas tillgängliga.

Tillgång till tillförlitliga uppgifter om skolsystemet som helhet respektive för olika huvudmän och skolenheter är en viktig förutsättning för ett välfungerande skolsystem. Detta gäller ur såväl ett brukar- som ett styrningsperspektiv. Det är också av stor vikt att kunna följa utvecklingen över år i vissa frågor som är av grundläggande intresse i svensk skola, t.ex. skolans likvärdighet och kompen-

satoriska förmåga, för att verksamheten ska kunna förbättras och utvecklas i rätt riktning.

Utredningen har i sitt arbete stött på flera områden där tillförlitligheten i de uppgifter som finns att tillgå om skolväsendet kan ifrågasättas. Frågetecken har också uppstått vad gäller möjligheterna att ta del av och publicera uppgifter om enskilda huvudmäns och fristående skolors verksamhet och resultat.

Möjligheten att ta del av och publicera uppgifter

Kammarrätten i Göteborg avslog i december 2019 ett överklagande från Sveriges kommuner och regioner, SKR, att få ta del av vissa handlingar från Statistiska centralbyrån, SCB, avseende genomströmning och betygspoäng i sin helhet.¹³² De uppgifter som SCB inte lämnade ut rörde fristående skolor i kommuner i vilka det bara finns en fristående skola. Kammarrätten menar att handlingarna kan lämnas ut i deras helhet endast om det står klart att ett utlämnande kan ske utan att någon enskild friskola lider (ekonomisk) skada.¹³³ Kammarrätten instämde därmed i SCB:s bedömning att friskolorna bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad, att uppgifterna avser detaljer om bl.a. resultatet av friskolornas verksamhet och att uppgifterna får anses avse ekonomiska förhållanden. Uppgifterna kan därmed anses utgöra företagshemligheter.

Det är nödvändigt för samhället i stort att kunna följa skolverksamheten och hur den utvecklas liksom få insyn i hur offentliga medel används. Utredningen menar därför att det är av största vikt att uppgifter om samtliga huvudmäns och skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat finns tillgängliga varför det är nödvändigt att frågan kan lösas omgående. Ett arbete pågår inom Regeringskansliet för att hantera frågan.

Tillförlitligheten i tillgängliga uppgifter

I dag råder oklarheter om uppgifter rörande kostnaderna för skolväsendet som helhet liksom för olika delar av skolväsendet. Bland annat förekommer svårförklarade variationer mellan huvudmän i

¹³² Kammarrätten i Göteborg, Mål nr 6267-19.

¹³³ Jfr 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

enstaka kostnadsposter, något som gäller både kommunal och fristående skola. I avsnitt 7.3.5 beskrivs flera av de oklarheter som utredningen uppmärksammat i sitt arbete. Det är nödvändigt att ha tillgång till tillförlitliga uppgifter för att kunna dra riktiga slutsatser och fatta välgrundade beslut om skolan och dess förutsättningar. Utredningen menar därför att ett utvecklingsarbete behöver genomföras vad gäller de uppgifter som Skolverket publicerar om skolans kostnader.

5 Gemensamt skolval

Utredningen har i direktivet givits i uppdrag att ta fram ett förslag på ett gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman. Ett alternativ som enligt direktivet bör undersökas är om även huvudmän för fristående skolor ska följa en av kommunen eller av staten bestämd modell för antagning av elever, t.ex. samma principer som kommunen där den fristående skolan är belägen använder vid placering av elever vid sina skolenheter. Utredaren ska även analysera och ta ställning till om kommunen där skolan är belägen eller en skolmyndighet bör ges inflytande över vilka urvalskriterier som huvudmän för fristående förskoleklasser, grundskolor och grundskolor ska använda.

Av direktivet framgår att utgångspunkten ska vara att det s.k. fria skolvalet (möjligheten att välja skola) ska behållas. På samma sätt som i dag ska det alltså i första hand vara barnets vårdnadshavare som ska välja skola. Utredningens förslag ska enligt uppdraget ske med utgångspunkt i överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning respektive Skolkommissionens och Skolkostnadsutredningens betänkanden.

Utredningen vill inledningsvis konstatera att det flitigt använda begreppet ”det fria skolvalet” ger en missvisande bild av hur skolvalet fungerar. Skolval innebär i praktiken en möjlighet för vårdnadshavare att lämna önskemål om skolplacering. Dessa önskemål ska vara vägledande vid placering av elever, men det finns ingen rätt att bli placerad vid en viss skola (den valda). Om det finns plats för alla elever vid de skolor som vårdnadshavarna önskar är det ett fritt skolval. Antalet platser vid varje skola är emellertid en ändlig resurs och inte sällan inträffar det att antalet platser på en skola är färre än antalet sökande elever och då måste ett urval göras. Med skolval avses således ett system för skolplaceringar där vårdnadshavarnas

önskemål beaktas men där vissa urvals- eller placeringsregler avgör vilken elev som får plats vid en översökt skola. Med denna reservation väljer utredningen ändå att använda sig av den etablerade termen skolval som begrepp för att beskriva situationen när vårdnadshavare lämnar önskemål om skola eftersom termen är väl etablerad.

På samma sätt är det felaktigt att tala om antagning till förskoleklass, grundskola och grundsärskola. För dessa skolformer används begreppet antagning endast för så kallade profilklasser vilka använder färdighetsprov som villkor för antagning. I stället används begreppet placering avseende kommunala skolor och mottagande avseende fristående skolor. I skolvalsprocessen ingår emellertid fler moment än själva placeringen eller mottagandet, nämligen information, ansökan, placering enligt givna placerings- och urvalsbestämmelser samt eventuella möjligheter till överprövning.

Den faktiska skolvalfriheten påverkas bland annat av fristående skolors etableringsmönster och kommunens storlek och geografi.¹ I vissa delar av landet, t.ex. i glesbygd, är det ofta inte aktuellt med något faktiskt val av skola, helt enkelt för att det inte finns någon alternativ skola i en rimlig närhet. I andra delar av landet, framför allt i storstadsregionerna, finns det ett stort utbud av kommunala och fristående skolor och frågan om skolval blir där högst reell för vårdnadshavare.

Utredningen avser i detta kapitel att inledningsvis redogöra för skolvalets framväxt i Sverige och hur skolval hanteras. Därefter går utredningen igenom principerna för en välfungerande skolvalsprocess med utgångspunkt i den aktuella forskningen och exempel på hur skolval utformas i andra länder. Avslutningsvis lämnar utredningen ett antal förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem ska utformas.

5.1 Skolval under 30 år

I början av 1990-talet genomfördes ett antal reformer som gav upphov till fler enskilda huvudmän och större möjlighet att välja mellan skolor, såväl mellan olika kommunala skolor som mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor.² Syftet var bl.a. att individens önskemål skulle bli styrande liksom att höja kvaliteten genom

¹ Se t.ex. Holmlund m.fl. (2014); SOU 2016:9. Totalt sett har cirka 50 procent av eleverna minst en skola inom två kilometers radie från hemmet.

² Prop. 1991/92:95; prop. 1992/93:230.

att skapa konkurrens mellan skolor. Sedan dess har kommunala huvudmän ansvaret att garantera eleverna en skolplacering medan fristående skolor har både rätten och skyldigheten att ansvara för mottagandet av sina elever.

Under de första åren hade reformerna ingen särskilt stor inverkan på skolsystemet. I nästan alla kommuner fortsatte man placera elever i enlighet med de etablerade upptagningsområdena. Det var upp till vårdnadshavare som inte var nöjda med elevens placering eller ville byta skola att själva anordna ett skolbyte och det var upp till rektorn på skolan att avgöra om man kunde ta emot en elev eller inte. De som försökte byta skola hade ofta antingen en stark preferens för en skola med en viss typ av inriktning (pedagogisk, språklig eller konfessionell) eller så var de väldigt missnöjda med någon aspekt av skolan de var placerade på. Den absoluta majoriteten av elever fortsatte dock att gå på sin närmsta kommunala skola.³

Under början av 2000-talet började de fristående skolornas elevandel att öka och fristående skolor utan specifika inriktningar blev allt mer vanliga. I de kommuner där fristående skolor etablerades blev skolvalet därmed en viktig fråga. För många av dessa kommuner innebar det minskade elevunderlaget i de kommunala skolorna att det var ekonomiskt oförsvarbart att upprätthålla tillräcklig kapacitet för att kunna ta emot alla elever i sina skolor vilket också kunde påverka hur nära eleven hade till den närmaste kommunala skolan jämfört med tidigare. Det har också blivit allt vanligare att enskilda huvudmän har verksamhet i många olika kommuner och att de har elever från olika kommuner vid samma skolenhet. Med anledning av dessa förändrade förutsättningar behövde kommunerna finna sätt att hantera det fria skolvalet rättvist och rättssäkert.⁴

Under 2000-talet började de första kommunerna att utveckla sina system för skolval. Man skapade regelverk, fastställde rutiner och processer och upphandlade systemstöd. Detta arbete spred sig, först inom Stockholmsregionen men sedan även till större kommuner runt om i landet. De senaste åren har även mindre kommuner påbörjat denna process. Processen att utveckla skolvalet har dock, generellt, varit något som kommunerna gått igenom var och en för sig. Detta innebär att regelverk, processer och praktiska lösningar skiljer sig åt markant mellan kommuner.

³ Se Kessel (2019).

⁴ Se Kessel (2019).

Andelen vårdnadshavare och elever som deltar i skolvalet skiljer sig mycket mellan olika kommuner. Faktorer så som bl.a. geografi (avstånd mellan skolor), socioekonomisk sammansättning i kommunen samt förekomsten av fristående skolor förklarar skillnaderna. I dag går totalt cirka 17 procent av eleverna i förskoleklass och grundskolan på fristående skolor. Andelen är högre i grundskolans högre årskurser (cirka 20 procent i årskurs 7–9) och lägre i de lägre årskurserna (strax under 11 procent i förskoleklass och årskurs 1–3) och den geografiska variationen är betydande.⁵ Det finns kommuner (Täby och Älvkarleby) där 60 procent av högstadiel eleverna går på fristående skolor och andelen är runt 35 procent i Göteborg och Stockholm. Även många kommuner med medelstora städer har en betydande andel elever i fristående skolor.⁶

De fristående skolorna och de enskilda huvudmännen är alltså inte längre marginalaktörer utan tillhandahåller en betydande andel av den totala skolkapaciteten och är en viktig del av skolsystemets infrastruktur. Detta är nödvändigt att beakta när regelverket kring skolvalet ska förändras i syfte att minska skolsegregationen.

Skolvalet i sig och den växande andelen elever i fristående skolor bidrar till den ökade skolsegregationen, även om huvuddelen av den ökade skolsegregationen sedan 1990-talets början kan hänföras till det segregerade boendet, något utredningen skriver om i kapitel 4. Om boendesegregationen är mycket hög och individer är helt och hållet sorterade till bostadsområden utifrån sin socioekonomiska ställning, kan dock skolval utgöra en möjlighet för elever att välja bort skolan i närområdet och därmed bryta den segregation som uppstår om man är hänvisad till skolan i bostadsområdet.⁷

5.2 Utformning av skolval i dag

Själva ansökningsförfarandet till skolor på grundskolenivå och till förskoleklass är oreglerat nationellt. Till exempel saknas det nationella regler för när och hur ansökan ska göras. Det är upp till varje huvudman, kommunal såväl som enskild, att forma sina egna rutiner

⁵ Källa: Skolverkets officiella statistik.

⁶ Uppsala, Sundsvall, Sigtuna, Vellinge, Västerås, Helsingborg, Danderyd, Solna, Nacka, Gävle, Upplands Väsby, Strängnäs, Sundbyberg och Bollnäs har alla en friskoleandel på minst 30 procent av högstadiel eleverna.

⁷ Se bl.a. SOU 2017:35.

för placering respektive mottagande och urval av elever till den egna skolenheten, vilket innebär att det inom en kommun kan finnas en rik flora av anmälnings- och beslutsdatum, urvalskriterier m.m. Detta kan i sin tur påverka sökbeteendet hos vårdnadshavare och elever.

I vissa kommuner beskriver man sin skolvalsperiod som ett aktivt eller obligatoriskt skolval. Detta begrepp har ingen tydlig definition och det finns ingen enskild faktor som särskiljer de kommuner som använder sig av begreppet från andra kommuner med någon form av utbyggt skolvalsystem. I en del kommuner anges dessa önskemål gemensamt för fristående och kommunala skolor medan de fristående skolorna i andra kommuner hanterar antagningen helt på egen hand. I kommuner med gemensamma system för intresseanmälan hanteras ofta själva placeringen av elever egenhändigt av de fristående skolorna vilket leder till att elever kan erhålla flera skolplaceringar. I andra kommuner sker urvalet sekventiellt, dvs. de fristående skolorna placerar först de elever som visat intresse och de kommunala skolorna placerar kvarvarande elever därefter. Som diskuteras senare i detta kapitel innebär detta att familjerna snarare måste välja mellan kommunal eller enskild huvudman än mellan skolor. Det finns också exempel på kommuner som låter skolval och skolplaceringar vara helt integrerade mellan fristående och kommunala skolor.

5.2.1 Ansökan och placering

I kommuner där det finns flera skolor att välja på och där vårdnadshavare väljer skolor i större utsträckning finns det en administration som hanterar skolvalen, ofta uppdelat i två delar. Den första delen är en så kallad skolvalsperiod, vanligtvis förlagd någon gång mellan december och februari och består enkelt uttryckt av en insamling av vårdnadshavares önskemål om skolplacering.

De flesta kommuner bjuder bara in de elever som är så kallade måsteväljare att välja under skolvalsperioden. Dessa elever är dels elever som ska börja förskoleklass, dels elever som går i en årskurs på en skola som inte erbjuder nästa årskurs.

Många kommuner begränsar hur många skolor vårdnadshavare får välja mellan. Detta motiveras oftast med att det administrativt är enklare att hantera. Ett sådant förfarande kan dock leda till oönskade konsekvenser i form av strategiska val, något som beskrivs i avsnitt 5.4

och är dessutom onödigt då det i dag är tekniskt enkelt att hantera många skolval.

Den andra delen av administrationen är den placering som görs av eleverna utifrån deras val och de regler som styr urval och placering till skolor samt kommunens placeringsalgoritm.⁸

Eftersom elever kan flytta ut eller in i kommunen och vårdnadshavare kan besluta sig för att välja en plats på en skola som inte ingår i kommunens skolval kan eftertraktade skolplatser frigöras både under skolvalsprocessen och vid terminsstart. Kommuner hanterar detta på olika vis. I vissa kommuner löser man det genom att elever får stå på reservplats till de skolor de rankat högre än den skola de kommit in på. När en plats blir ledig får då automatiskt nästa barn på reservlistan ett erbjudande om den platsen. De måste tacka ja inom en viss tidsperiod annars går erbjudandet vidare. I andra kommuner lämnar man denna process till skolorna. I ytterligare några kommuner har man ett extraval för att fylla de platser som blivit lediga.

Offentlighetsprincipen gäller inte för skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän. Det är vidare så att enskilda huvudmäns skolplaceringar inte går att överklaga. Kunskapen om hur enskilda huvudmän praktiskt hanterar sina skolplaceringar är därför låg.

5.2.2 Skolbyten

Inom regleringen för skolval hamnar även skolbyten. I dag kan skolbyten ske vid ett obegränsat antal tillfällen och vid alla tidpunkter givet att plats finns. För denna typ av ärenden behöver kommuner liksom fristående skolor ha en löpande hantering.

Eftersom kommunerna har det yttersta ansvaret att tillhandahålla utbildning till alla som har rätt till det måste de ha en beredskap för att ta emot elever som exempelvis är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en fristående skola. Hur detta sker varierar mellan kommuner. Vissa placerar eleven på närmsta skola med en ledig skolplats och hänvisar dem sedan till ordinarie skolvalsperioder om de vill ha en annan placering, andra kommuner försöker att tillgodose vårdnadshavarens önskemål redan i den initiala placeringen.

⁸ Se avsnitt 5.3.1 ang. placeringsalgoritmer.

De allra flesta kommuner låter vårdnadshavare ansöka om byte av skola löpande under året. Det kan finnas svårigheter att upprätthålla rättssäkerheten i skolvalsprocesser som sker utanför den ordinarie skolvalsperioden eftersom ofta innebär att lediga platser tilldelas efter principen ”först till kvarn”.⁹ I vissa kommuner har man gått över till så kallade skolbytesperioder då bytesansökningar som kommer in under en period samlas ihop och hanteras samtidigt. Det skiljer sig åt med vilken regelbundenhet dessa perioder återkommer. I kommuner med få fristående skolor sker det mer sällan, medan större kommuner där ett större antal önskar byta skola kan ha lösningar där man ser över placeringarna så ofta som varannan vecka. I några av kommunerna sparas ansökningarna från den relevanta skolvalsperioden och bytesansökningar för att kunna användas när en plats blir ledig. Några kommuner har tagit fram systemstöd för att det ska vara möjligt att göra detta. I en del kommuner står dock dessa platser tomma eller fylls på först i samband med nästa skolval. I andra kommuner fyller rektor eller motsvarande själv upp platserna vilket ofta innebär att nästa familj som hör av sig får platsen.¹⁰ För fristående skolor som använder sig av kötid som urvalskriterium kan denna hantering vara enklare då man helt enkelt kontaktar eleverna i den ordning de står i kön.

En del kommuner har försökt begränsa denna typ av skolbyten, en metod som dock har underkänts av Skolinspektionen då det saknas stöd i skolförfattningarna att begränsa rätten att välja skola till en viss period av läsåret.¹¹

5.2.3 Skolors verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen

I gruppen ”måsteväljare” ingår inte endast elever som ska börja förskoleklass, utan även de elever som går i en årskurs vid en skola som inte erbjuder nästföljande årskurs. Inte sällan finns det i en och samma kommun variationer i vilka årskurser som erbjuds vid olika skolenheter. Det är exempelvis inte ovanligt att några skolor i en kommun har årskurs 5 som sista årskurs medan andra har årskurs 6 och ytterligare några har årskurs 9. Detta kan komplicera skolvalet

⁹ Kessel (2019).

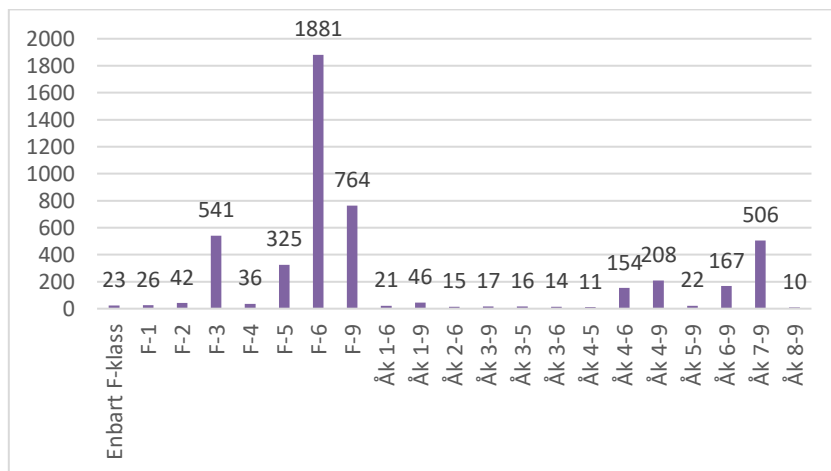
¹⁰ Kessel (2019).

¹¹ Skolinspektionens beslut, diarienummer 2019:364.

på flera sätt. Det kan t.ex. innebära att vissa elever som går i en skola som slutar i årskurs 5 hamnar på en skola som slutar i årskurs 6. Det kan också ge incitament för vårdnadshavare att ansöka om skolbyte i förtid för att föregå skolvalet och garantera en skolplats vid en populär skolenhet som har högre årskurser. Detta i sin tur får som konsekvens att de senare årskurserna i en skola töms på elever i förtid.

Liknande situationer uppstår när skolor startar i en årskurs där de andra skolorna normalt inte slutar. Exempelvis har ett inte oväsentligt antal skolor årskursspann F-5 och 6–9 vilket varken stämmer överens med hur övriga skolor generellt är organiserade eller med stadielinindelningen. Beroende på övriga skolors möjligheter och förmåga att anpassa kapaciteten kan det leda till att det periodvis finns många lediga platser i vissa årskurser i de skolorna innan de kan fyllas på i samband med skolval till årskurs 6 eller 7.

Figur 5.1 Antal skolenheter med viss årskursindelning läsåret 2017/2018



Endast årskursindelningar som omfattar 10 eller fler skolenheter har redovisats. Uppgifter för 80 skolenheter redovisas därför inte.

Källa: Skolenhetsregistret.

5.2.4 Överprövning av skolplaceringsbeslut

En kommuns beslut om skolplacering kan överklagas antingen till Skolväsendets överklagandenämnd eller till förvaltningsdomstol, beroende på vilken grund för avslag som tillämpats. Beslut om att placera

en elev vid en annan skola än den önskade som grundas på att en placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd genom så kallat förvaltningsbesvär.¹² Beslut om att neka placering på grund av närhetsgaranti överklagas däremot till allmän förvaltningsdomstol genom en så kallad laglighetsprövning.¹³ Båda situationerna aktualiseras om det är fler sökande till en skolenhet än det finns platser.

Vid laglighetsprövning avgör domstolen om beslutet strider mot någon lag eller författning, till exempel genom att det har begåtts något formellt fel eller om kommunen har överskridit sina befogenheter. Det innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet när ett ärende prövas som förvaltningsbesvär. Begränsningen avser bl.a. prövningens omfattning och domstolens möjlighet att ändra ett felaktigt beslut. Vid laglighetsprövning kan domstolen endast upphäva ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Domstolen är däremot förhindrad att ersätta beslutet med ett annat beslut, vilket är möjligt vid förvaltningsbesvär.¹⁴

Såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Skolväsendets överklagandenämnd har påtalat att det finns tungt vägande skäl att se över placeringsbestämmelsernas innebörd och utformning och att det finns anledning att ifrågasätta om det är en rimlig ordning att ett och samma beslut kan överklagas till olika instanser beroende på vilken grund för avslag som tillämpats.¹⁵ Detta påtalas även i utredningens direktiv.

Det kan i sammanhanget påpekas att enskilda huvudmäns beslut om mottagande vid en skolenhet inte går att överklaga.¹⁶

5.3 Principer för en välfungerande skolvalsprocess

Enligt skollagen ska vårdnadshavarnas önskemål vara styrande vid skolplaceringar vid kommunala skolenheter, så länge detta önskemål inte medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts.¹⁷ Det finns dock ingen rätt till en placering vid en viss skola, utan när en skolenhet är översökt måste

¹² 28 kap. 12 § 6 skollagen.

¹³ 28 kap. 18 § första stycket skollagen.

¹⁴ 10 kap. 7–8 §§ kommunallagen.

¹⁵ Skolväsendets överklagandenämnd (2017) resp. HFD 2015 ref. 50.

¹⁶ Jfr 28 kap. 13 § skollagen.

¹⁷ 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § samt 11 kap. 29 § skollagen.

olika vårdnadshavares önskemål och andra elevers rätt till en skolplacering nära hemmet vägas mot varandra.

Sedan skolvalsreformen genomfördes på 1990-talet har många kommuner gått över till mer eller mindre automatiserade system för skolplaceringar som tar hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål. Förutom rätten till en skola nära hemmet saknar skollagen urvalsregler för kommunala skolor. Däremot vet vi att olika sätt att mäta närhet har kommit att bli dominerande som urvals metod för de flesta kommunala skolor medan kötid är den dominerande urvalsgrunden bland fristående skolor, oftast då kombinerad med syskonförtur (se nästföljande kapitel).¹⁸ I detta avsnitt kommer utredningen att diskutera principer för skolval med utgångspunkt i den moderna forskningen kring dessa frågor för att därmed lägga grunden för ett rättssäkert, effektivt och mindre segregrande system för skolplaceringar, både avseende hanteringen av själva skolvalet och den slutliga elevplaceringen.¹⁹

5.3.1 Utformningen innebär en balansering av olika värden

Balansen mellan förutsägbarhet och valfrihet

Medan dagens skollag anger att elever har rätt till skolplacering nära hemmet och att vårdnadshavares önskemål ska beaktas så bör det framhållas att även andra aspekter rörande skolplacering kan ses som viktiga. Så har exempelvis förutsägbarhet kring barnens skolplacering ett värde för familjerna.

Det finns en tydlig motsättning mellan förutsägbarhet och skolval. Innan det fria skolvalet infördes var förutsägbarheten kring skolplacering hög, men valfriheten begränsad. Om alla familjers önskemål kring skolplacering ska beaktas på ett likvärdigt sätt uppstår en osäkerhet kring vid vilken skola den enskilda eleven kommer att placeras. Förutsägbarhet går att uppnå för några familjer, men då endast genom att inskränka andra familjers möjlighet att välja skola på lika villkor. Nuvarande reglering för skolplacering i kommunala skolor erkänner denna motsättning genom att lyfta elevens rätt till en skolplacering nära hemmet. Detta ökar förutsägbarheten kring

¹⁸ Läraförbundet & Lärarnas riksförbund (2020).

¹⁹ Framställningen bygger i hög grad på Pathak (2011; 2017); Neal (2018); Andersson (2017) samt Kessel (2019).

familjens skolplacering men då till priset av att andra familjers önskemål prioriteras ned. På motsvarande sätt innebär ett urval till fristående skolor baserat på kötid en hög grad av förutsägbarhet för dem som anmält sig tidigt. Alla kan emellertid inte inta platserna längst fram i kön varför valmöjligheterna för andra familjer inskränks. Eftersom motsättningen mellan förutsägbarhet och likabehandling av skolönskemål är genuin så måste en balans finnas mellan dessa och eventuellt också andra värden. Motsvarande intressekonflikter kan t.ex. uppstå mellan familjers skolönskemål och skolväsendets ambitioner att ge alla elever en god, likvärdig, kompensatorisk, trygg och kostnadseffektiv utbildning.

Vårdnadshavarens preferenser och skolans prioritering

Med skolval avses ett system för skolplaceringar där vårdnadshavarnas önskemål beaktas. Ett naturligt sätt att tänka kring detta är att vårdnadshavarna rangordnar skolorna enligt sina preferenser. Samtidigt kommer det att finnas konkurrens om platserna på vissa skolor och för att avgöra vilka elever som i sådana fall ska tilldelas platser krävs att skolorna anger en prioriteringsordning, så kallade urvalsgrunder, till exempel syskonförtur och avstånd till skolan. Vad denna prioriteringsordning bygger på kan skilja sig mellan skolor så det är inte nödvändigt att alla huvudmän, eller olika skolor under en och samma huvudman, har samma urvalsgrunder. Det centrala är i stället att det finns en tydligt fastlagd prioriteringsordning för varje skola. Någon form av algoritm, det vill säga ett systematiskt tillvägagångssätt att beakta de regler och prioriteringsordningar som satts upp, kommer sedan att fördela eleverna till olika skolor. Syftet med algoritmen är alltså att säkerställa dels att reglerna följs, dels att elevplaceringen blir så bra som möjligt givet dessa regler och familjernas önskemål.

Skolvalet är därför ett matchningsproblem mellan elever och skolor och som utgångspunkt för det vidare resonemanget föreställer vi oss ett system med tre elever (e_1, e_2, e_3) och tre skolor (s_1, s_2, s_3) som var och en har plats för en elev. Vi tänker oss också att elevernas (eller vårdnadshavarnas) sanna preferenser och skolornas prioriteringsordning bland eleverna är som följer:

| Elev | Familjernas sanna preferensordning | | |
|----------------|---|----------------|----------------|
| e ₁ | S _b | S _a | S _c |
| e ₂ | S _a | S _b | S _c |
| e ₃ | S _a | S _b | S _c |
| Skola | Skolornas prioriteringsordning | | |
| S _a | e ₁ | e ₃ | e ₂ |
| S _b | e ₂ | e ₁ | e ₃ |
| S _c | e ₃ | e ₁ | e ₂ |

Redan i detta enkla scenario finns inte något självklart sätt att placera eleverna som är överlägset alla andra. Vilken skolplacering eleverna i slutändan får beror i stället på vilken algoritm som tillämpas och som diskuteras nedan kan en del algoritmer ge familjerna incitament att inte rangordna skolorna efter sina sanna preferenser. Notera här att termen algoritm helt enkelt avser att det finns ett fastlagt och systematiskt sätt att beakta familjernas rangordning och skolornas prioriteringsordning. Detta innebär också att algoritmen klargör vilka grunder som ligger bakom att en elev tilldelats eller inte tilldelats en viss skolplats. Huruvida algoritmen tillämpas manuellt eller automatiskt är i princip irrelevant men det ska betonas att det i praktiken är omöjligt att manuellt hantera skolplaceringar som fullt ut – och därmed rättssäkert – beaktar det uppsatta regelverket. Processen är däremot enkel att automatisera vilket minskar kostnaden för att administrera skolvalet och ger möjlighet till rättssäkra och snabba skolplaceringsbesked till familjer och skolor vilket ökar förutsägbarheten och underlättar planeringen.²⁰ Ett flertal kommuner har också gått över till automatiserad antagning.²¹

Vårdnadshavares preferenser och strävan att motverka skolsegregation

Det kan även finnas tydliga motsättningar mellan skolval där vårdnadshavares önskemål ska vara styrande för skolplaceringar och högre samhällliga mål om t.ex. strävan efter en mer allsidig social sammansättning av elever vid skolenheter. Välinformerade vårdnads-

²⁰ Andersson & Andersson (2016). Placeringen av drygt 8 000 elever till förskoleklass i Stockholms kommun kunde enligt artikeln hanteras på 30 sekunder. Den traditionella manuella hanteringen är däremot mycket tidskrävande.

²¹ Se Kessel (2019).

havare med höga utbildningsambitioner för sina barn kan ha mycket starka preferenser för en viss skola som på goda grunder anses ha särskilt hög kvalitet på undervisningen. Ett annat barns vårdnadshavare kan däremot vara ointresserade av utbildning i allmänhet och skolvalet i synnerhet. Ett system som enbart syftar till att tillfredsställa vårdnadshavarnas preferenser kommer med stor sannolikhet att tilldela platsen på skolan med särskilt god undervisning till barnet vars vårdnadshavare har starka preferenser. Då barnet vars föräldrar är ointresserade av skolans undervisningskvalitet kan förväntas ha större behov av stöd från skolan riskerar detta utfall att stå i konflikt med skolans kompensatoriska uppdrag. Denna problematik är svår att undvika när vårdnadshavarnas önskemål ska påverka skolplaceringen men det är ett starkt argument för att noga överväga vilka urvalsregler som används. Det är också ett argument för en skolvals-algoritm som respekterar dessa prioriteringar (stabilitet enligt terminologin i avsnitt 5.3.3) snarare än att i högsta möjliga grad tillfredsställa vårdnadshavarnas preferenser (effektivitet se avsnitt 5.3.3) när ett sådant motsatsförhållande föreligger.

5.3.2 Sanna preferenser: strategisäkerhet

Själva syftet med ett skolval är att beakta vårdnadshavarnas önskemål om skola. En central princip är därför att systemet säkerställer att vårdnadshavarna faktiskt uppger sina sanna önskemål, så kallad strategisäkerhet. Detta kan förefalla självklart men många system uppfyller av olika skäl inte detta villkor. Det mest kända exemplet på en algoritm som inte är strategisäker kallas omedelbar antagning, även känd som Bostonmekanismen.²² Denna algoritm innebär att man börjar med att titta på alla vårdnadshavares förstahandsval. De som inte kommer in på sitt förstahandsval försöker man sedan placera på deras andrahandsval. Den skola som en elev har valt i andra hand riskerar då att vara full av förstahandssökande. Eleven hänvisas då vidare till sitt tredjehandsval där hen placeras efter alla som har denna skola som första- eller andrahandsval. Elevens prioritet i försämras

²² Termen Boston-mekanismen uppstod då den användes i Boston för att placera elever på de offentliga skolorna. Just på grund av att den uppmuntrar vårdnadshavare till strategiskt beteende används den dock inte längre i Boston som i stället har bytt till en algoritm som kallas uppskjuten antagning (deferred acceptance). Se vidare Abdulkardioglu & Sömnöz (2003).

alltså ju längre ner i rangordningen eleven kommer. Enligt exemplet ovan blir placeringarna som följer.

Skolplacering enligt Boston-mekanismen

| Elev | Skola |
|----------------|----------------|
| e ₁ | S _b |
| e ₂ | S _c |
| e ₃ | S _a |

Två av eleverna, e₁ och e₃, får här sitt förstahandsval medan elev 2 hamnar på sitt tredjehandsval. Detta är inget uppenbart dåligt utfall och faktum är att skolplaceringen är effektiv i meningen att ingen elev kan få en bättre placering utan att någon annan får en sämre. Där-
emot uppstår andra problem med denna algoritm vilket blir tydligt om man beaktar vilka incitament den ger upphov till. Hade vårdnadshavarna till elev 2 satt sitt andrahandsval, skola b, överst på listan så hade eleven fått plats där eftersom skola b ger elev 2 högre prioritet än elev 1. Genom att inte uppge sina sanna preferenser hade med andra ord elev 2 kunnat få ett bättre utfall genom att vara strategisk och sätta sitt andrahandsval överst. Algoritmer som ger vårdnadshavare incitament att inte uppge sin sanna preferensordning är enligt forskningen inte strategisäkra.

Eftersom förstahandsval prioriteras före andrahandsval gör Boston-mekanismen det svårt att komma in på en skola som anses vara acceptabel om familjen väl blivit nekat sitt förstahandsval. Det är med andra ord kostsamt att använda förstahandsvalet på en skola där man inte kommer in. Detta ger vårdnadshavare anledning att vara strategiska och inte uppge sina sanna preferenser när de rangordnar skolor. I stället är det rationellt att beakta sannolikheten att komma in på en viss skola innan rangordningen lämnas in. Om sannolikheten är låg att barnet blir antaget på den skola vårdnadshavarna egentligen föredrar kan det vara bättre att som förstahandsval ange den skola som man egentligen har som andra-, tredje- eller fjärdehandsval. Denna typ av strategiska incitament uppstår i varje skolval där skolornas prioriteringsordning beaktar hur vårdnadshavarna rangordnat sina skolor. De kan emellertid även uppstå av andra skäl och ett viktigt och vanligt sådant skäl är begränsningar av hur många skolor vårdnadshavare kan rangordna. Sådana begränsningar ger

vårdnadshavare skäl att beakta sannolikheten att säkert få plats på åtminstone någon av de skolor som man tillåts rangordna, snarare än att helt enkelt rangordna skolorna efter de sanna preferenserna. Även prioriteringsordningar som bygger på avstånd till skolor som familjen själv anger kan ge upphov till strategiska incitament.

Vikten av ett strategisäkert system

Strategisäkerhet är viktigt av flera skäl. För det första underlättar det markant för de vårdnadshavare som ska välja skola om de helt enkelt kan rangordna skolorna efter sina faktiska önskemål. När systemet inte är strategisäkert kan det däremot vara en klok strategi att rangordna skolor i en annan ordning än den man faktiskt föredrar. Att då hitta rätt strategi kräver att vårdnadshavarna skapar sig en bild av sannolikheterna att komma in på de skolor som de är intresserade av. Förutom att vara tidskrävande är detta nära nog omöjligt att göra väl eftersom sannolikheten att bli antagen beror på alla andra vårdnadshavares agerande. Systemet missgynnar alltså dem som sanningsenligt uppger sina preferenser och gynnar den som agerar strategiskt på rätt sätt. Samtidigt är risken stor att den som försöker agera strategiskt gör fel vilket resulterar i en mindre önskad skolplacering. Det går här att jämföra med det strategisäkra systemet för gymnasieantagning; en elev förlorar där inget på att rangordna skolor med låg antagnings-sannolikhet högt. I stället är det enda eleven behöver bry sig om är att rangordna skolor och program i enlighet med sina önskemål. I detta finns också en jämlikhetsaspekt. Mycket tyder på att socioekonomiskt och utbildningsmässigt starkare familjer lättare navigerar i strategiska system vilket innebär att de gynnas på andra familjers bekostnad.²³

Att välja en skolvalsmekanism som inte kräver att vårdnadshavare måste ta hänsyn till sannolikheten att antas till en viss skola är därför förknippat med särskilt stora vinster för hushåll som inte är väl-informerade eller strategiskt sofistikerade.²⁴ Vidare gör det också det

²³ Calsamiglia m.fl. (2010), Dur m.fl. (2018) samt Calsamiglia & Güell (2018), är bara några av de studier som visar att förekomsten av strategiska incitament i skolvalssystem missgynnar familjer med lägre kunskap om hur systemet fungerar och spår på den socioekonomiska segregationen.

²⁴ Kapor & Zimmermann (2019) visar med amerikanska data att ett byte från en urvalsmekanism där hushållen har fördelar att ta hänsyn till sannolikheten att antas till den så kallade deferred acceptance-mekanismen framför allt gynnar fattiga hushåll. Detta beror både på att dessa hushåll har en lägre förståelse för hur man bäst agerar strategiskt för att påverka skolalets utfall och på att de i genomsnitt har sämre information om sannolikheten att antas på olika skolor.

säkert för vårdnadshavare att sanningsenligt rangordna alla skolor som de faktiskt har en preferens för. Det är vanligt att vårdnadshavare på olika sätt försöker överlista systemen, bland annat genom att bara rangordna ett fåtal skolor. Försök till denna typ av strategiska beteenden kan förekomma även om mekanismen i sig är strategisäker, men en strategisäker mekanism gör det rationellt för vårdnadshavare att rapportera genuina rangordningar för alla skolor som de har en uppfattning om.

Ett andra skäl att undvika strategiska incitament är att det inte går att lita på den information som genereras av systemet. Detta är problematiskt då det blir svårt för kommunen att avgöra hur väl deras skolvalsystem placerar elever avseende vårdnadshavarnas faktiska önskemål. Många kommuner rapporterar hur stor andel av familjerna som fick sitt förstahandsval, men i ett system som inte är strategisäkert säger detta ganska lite om hur stor andel av familjerna som faktiskt fick den skola de helst ville ha. Vidare kan tillförlitliga skolvalsdata vara användbara för huvudmännens arbete med att förstå vad som driver vårdnadshavarnas skolönskemål men också för planeringen av skolkapacitet och kommunernas allmänna stadsplanering. Algoritmer som inte är strategisäkra riskerar också att orsaka förtroendeproblem mellan familjer och myndigheter. Med ett icke-strategisäkert system kan myndigheterna inte ärligen uppmana vårdnadshavare att rangordna skolor efter deras sanna preferenser eftersom det faktiskt inte alltid är den bästa strategin. Med en strategisäker mekanism underlättas därför kommunikationen mellan hushåll och myndigheter samtidigt som det går att lita på informationen som systemet genererar.

Allt mer ovanligt med icke-strategisäkra system

Algoritmer som inte är strategisäkra var helt dominerande i Sverige för bara några år sedan men de blir allt mer ovanliga efter att vid överprövning ha bedömts strida mot skollagen. Bl.a. har Skolväsendets överklagandenämnd konstaterat att ett förfarande där vårdnadshavarnas förstahandsval är en urvalsgrupp och andrahandsvalet är en annan urvalsgrupp inte uppfyller grundläggande krav på förutsägbarhet, att det kan komma att medföra att eleverna tvingas göra tak-

tiska val och att ett sådant urval därmed inte är godtagbart.²⁵ Även metoden att använda relativ närhet (se nästföljande kapitel) i förhållande till nästa valda skola innehåller möjligheter för vårdnadshavare att göra strategiska val eftersom vårdnadshavarnas rangordnade önskemål får avgörande betydelse för vilka som får plats vid en skola. Metoden har underkänts av Kammarrätten i Stockholm.²⁶

Samma utveckling finns runtom i världen och t.ex. är det i England sedan 2007 inte tillåtet för skolor att låta vårdnadshavarnas preferensordning påverka skolans prioriteringsordning.²⁷

För att undvika att strategiska incitament uppstår krävs alltså att vårdnadshavarnas preferensordning inte får påverka skolornas prioriteringsordning samt att antalet skolor vårdnadshavare får rangordna inte begränsas.

5.3.3 Att respektera systemets regler: stabilitet eller effektivitet

En annan önskvärd egenskap för en skolvalsalgorithm är att den genererar skolplaceringar som är stabila. Med detta avses att skolplaceringen som genereras av algoritmen respekterar skolornas urvalsregler. Detta kan ses som en självklarhet men det är långt ifrån alla algoritmer som garanterar stabilitet. Den ovan beskrivna Bostonmekanismen placerar till exempel elev 1 på skola b medan elev 2 hamnar på skola c trots att hen hellre hade placerats på skola b. Detta är alltså fallet trots att skola b prioriterar elev 2 framför elev 1. Elev 2 kan därför med rätta undra varför elev 1 fått företräde till skola b trots att skolans urvalskriterier ger elev 2 högre prioritet än elev 1. Elev 2 kan därför sägas ha berättigad avund – en annan term i skolvalsforskningen – eftersom mekanismen inte respekterar den prioriteringsordning som skolorna satt upp. Anledningen till detta är att Bostonmekanismen ger rangordning företräde framför skolans prioriteringsordning. Mekanismen är alltså varken strategisäker eller stabil.

En sorts mekanismer som däremot både är stabila och strategisäkra bygger på så kallad elevoptimal uppskjuten antagning (studentproposing deferred acceptance).²⁸ Med denna algorithm placeras

²⁵ Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:132.

²⁶ Se Kammarrättens i Stockholm avgöranden i mål nr 5165-17 samt mål 3932-17.

²⁷ School Admissions Code, Department of Education, 2014.

²⁸ En klassisk artikel som diskuterar dessa mekanismer i ett skolvalssammanhang är Abdulkadiroglu & Sömez (2003).

elevernas stegvis enligt skolornas prioriteringar allt eftersom deras önskemål vägs mot andra elevers önskemål. De elever som inte får plats på sitt förstahandsval går vidare till sitt andrahandsval och deras prioritet enligt skolans regler jämförs då med elever som fått en tillfällig placering på denna skola. Eleverna som slås ut i denna runda går sedan vidare och deras prioritet jämförs med de elever som är tillfälligt placerade. Processen fortgår till dess att alla elever skolplacerats. Medan processen kan förefalla komplicerad så är den enkel att automatisera och det är denna mekanism som urvalet till gymnasieskolan baseras på. På gymnasiet baseras skolornas prioriteringsordning i allmänhet på den meritpoäng som eleverna har med sig från grundskolan. Stabilitetsvillkoret innebär i detta fall att en elev med 290 meritpoäng som inte kommer på sitt förstahandsval inte kan slås ut från sitt andrahandsval av en elev med lägre meritpoäng än 290. Samma sak gäller om skolans prioritetsordning i stället skulle baseras på syskonförtur, upptagningsområden eller dylikt.

Stabilitet eller effektivitet?

Skolvalsmekanismer som bygger på uppskjuten antagning ger alltså vårdnadshavare incitament att rangordna skolorna i enlighet med sina sanna preferenser (strategisäkerhet) samtidigt som de respekterar de prioriteringsordningar som skolorna har satt upp (stabilitet). Det går också att visa att uppskjuten antagning väljer den för eleverna bästa möjliga skolplaceringen som också är stabil.

Däremot går det inte att garantera att den skolplacering som uppskjuten antagning ger upphov till är effektiv i meningen att det inte går att ge någon familj en mer önskad skolplacering utan att någon annan får en mindre önskad. Detta blir tydligt genom att beakta den skolplacering som mekanismen ger upphov till när den möter de rangordningar och prioriteringsregler som här använts. Uppskjuten antagning ger enligt detta exempel de skolplaceringar som presenteras i nedanstående tabell. Ingen elev får alltså i detta fall sitt förstahandsval medan två elever fick sitt förstahandsval när Boston-mekanismen användes. Vidare skulle elev 1 och elev 2 båda kunna få en mer önskad skolplacering genom att byta skola med varandra. Uppskjuten antagning ger alltså i detta fall upphov till en ineffektiv placering i meningen att några elever skulle kunna få en bättre placering

utan att någon skulle få en sämre. Detta speglar ett resultat från skolvalsforskningen som visat att det inte existerar någon skolvalsmekanism som samtidigt garanterar stabilitet och effektivitet. Däremot finns strategisäkra mekanismer som ger effektiva utfall vilket innebär att ett val måste göras mellan att ge bästa möjliga skolplacering till så många elever som möjligt (effektivitet) och att respektera skolornas prioriteringsordningar (stabilitet).²⁹

Skolplacering enligt Uppskjuten antagning och Boston

| Elev | Skola – UA | Skola – Boston |
|----------------|----------------|----------------|
| e ₁ | S _a | S _b |
| e ₂ | S _b | S _c |
| e ₃ | S _c | S _a |

Medan effektivitet självklart har ett värde är det värt att beakta vad avvägningen mellan effektivitet och stabilitet innebär i praktiken. Det kan vara så att elev 2 i exemplet har hög prioritet till skola b i kraft av syskonförtur då eleven har ett äldre syskon på skolan. Elev 2 föredrar trots detta en placering på skola a och en skolvalsmekanism som betonar effektivitet snarare än stabilitet ger då eleven möjlighet att byta skola med en familj på skola 1 som hellre går på skola b. Detta skulle gynna båda familjerna och därmed höja systemets effektivitet. Annorlunda uttryckt ger syskonförtur på en skola eleven en valuta som köper högre prioritet på helt andra skolor än den där det äldre syskonet går. Tanken med syskonförtur är emellertid att underlätta familjens vardag och att understödja långvariga relationer mellan hem och skola, inte att ge elever förtur till skolor i största allmänhet.

Motsvarande gäller när vissa skolor använder urvalsprov för att prioritera mellan elever. Ett system som bygger på effektivitet snarare än stabilitet ger då elever incitament att delta i sådana prov trots att de egentligen inte är särskilt intresserade av skolorna i fråga. Goda resultat på proven kan då ge högre prioritet till helt andra skolor än de som provet avser. Samtidigt kan elever se sig bortprioriterade från en skola trots bättre provresultat än de elever som

²⁹ Kesten (2010) visar att algoritmen som bygger på uppskjuten antagning kan modifieras för att uppnå mer effektiva utfall. Ett exempel på en strategisäker mekanism som ger effektiva utfall är så kallade top trading cycles (TTC). TTC respekterar emellertid inte skolornas prioriteringsordningar och är därmed inte stabil. TTC bygger på idéer i Shapley & Scarf (1974).

antas eftersom deras alternativa skolplacering inte var ett attraktivt bytesobjekt. Dessa exempel gör det tydligt att respekten för skolornas prioriteringsordning är värdefull och att avsteg från stabilitetsprincipen till förmån för effektivitet ger upphov till vad som i forskning benämns som ”berättigad avund” bland familjer.

Stabilitet ger begripliga beslut

En ytterligare fördel med mekanismer som genererar stabila utfall är att de gör tydligt varför en elev inte erbjudits en viss önskad skolplacering. Det går därmed att tydligt kommunicera till berörda vårdnadshavare enligt vilka kriterier andra elever har fått förtur vilket dels har ett värde i sig, dels kan minska antalet överklaganden. Då överklaganden av skolplaceringsärenden är vanliga är en tydlig kommunikation kring beslutsgrunderna önskvärd. Vidare har det visat sig att mekanismer som uppfyller stabilitetskriteriet tenderar att leva vidare medan mekanismer som inte uppfyller detta kriterium tenderar att bli kortlivade.³⁰

Erfarenheten tyder alltså på att stabilitetsvillkoret är centralt för systemets fortlevnad, sannolikt då system som inte respekterar skolornas prioriteringsregler uppfattas som illegitima. Det finns därför både informations- och legitimitetsskäl att basera ett system på stabilitet snarare än effektivitet. Eftersom elevoptimal uppskjuten antagning ger den för eleverna bästa möjliga skolplaceringen som samtidigt är stabil finns det anledning att bygga skolvalet på just denna klass av skolvalsmekanismer.³¹

5.3.4 Vissa frågor är svåra att beakta

Forskningen kring skolval grundas i allmänhet på antagandet att enskilda familjers preferenser för skolor är oberoende av andra familjers skolval. Detta är en begränsning eftersom vilken skola som familjer föredrar exempelvis kan bero på vid vilken skola barnens kamrater placeras. På motsvarande sätt kan familjer föredra en skola i grannskapet, givet att andra familjer i grannskapet också går på samma

³⁰ Roth (2002).

³¹ Det finns olika varianter av antagningsmekanismer som bygger på elevoptimal uppskjuten antagning och forskningen kring de exakta egenskaperna hos olika varianter är pågående så finns det ingen anledning att i lag slå fast exakt vilken mekanism som ska användas.

skola. Om däremot grannskapsskolan väljs bort av andra familjer så förlorar även den enskilda familjen sitt intresse för den. Skolvalet analyseras alltså i allmänhet som ett helt individuellt beslut trots att det finns tydliga kollektiva aspekter kring valet av skola. I den utsträckning familjer har denna typ av preferenser så finns det inga kända skolvalsmekanismer som garanterar att vårdnadshavare uppger sina sanna preferenser (strategisäkerhet) och ger utfall som undviker berättigad avund (stabilitet).³²

Sådana preferenser får därför hanteras via de urvalsregler som skolorna får använda sig av. Det är också via urvalsreglerna som eventuella samhällseliga preferenser över skolornas elevsammansättning får komma till uttryck. Inte heller går det att undvika den motsättning som finns mellan skolval och en förutsägbar skolplacering. Om skolval sker på lika villkor för alla familjer kommer det att finnas osäkerhet kring vid vilken skola eleverna slutligen placeras och denna osäkerhet beaktas i allmänhet inte av forskningen kring skolval. Utredningen diskuterar dessa frågor i kapitlet om urvalskriterier.

Vidare finner en samlad skolvalsforskning att det finns betydande skillnader i hur benägna olika grupper är att välja skola och på vilka grunder skolor väljs.³³ När skolplatser fördelas utifrån vårdnadshavares val är det därför inget som säger att de elevgrupper som utbildningsmässigt har mest att tjäna på att gå på en viss skola i slutändan placeras på just dessa skolor. En studie av efterfrågan på skolplatser i Boston finner exempelvis att de grupper som har mest att tjäna på att placeras på vissa attraktiva s.k. charter schools samtidigt är minst benägna att söka sig till dessa skolor.³⁴ Inom ramen för ett skolval där vårdnadshavares önskemål beaktas är det svårt att fullt ut undvika att skolvalet har dylika konsekvenser: ett centralt syfte med skolval är trots allt att ta hänsyn till familjers preferenser vilket riskerar att missgynna de barn vars föräldrar är ointresserade eller oinformerade. I viss mån kan informationsläget förbättras vilket diskuteras i senare avsnitt, men information sprids även informellt mellan vårdnadshavare och det förefaller osannolikt att detta kan utjämna skillnader i kunskap, intresse och preferenser mellan olika grupper.³⁵ Det är därför särskilt önskvärt att skolvalets och urvalskriteriernas ut-

³² Se t.ex. Echenique & Yenmez (2007), s. 46–71 och Pychia (2012).

³³ Se diskussionen i avsnitt 5.4.

³⁴ Walters (2018).

³⁵ Corcoran & Jennings (2019).

formning inte ytterligare spår på dylika olikheter. I den mån man önskar ge vissa grupper företräde framför andra i skolvalet – exempelvis för att minska den sociala segregationen – görs detta sannolikt bäst via urvalsreglerna.³⁶

5.3.5 Prioritering med kategoribaserade urvalsgrunder

De urvalsgrunder som analyseras inom skolvalsforskningen gäller i allmänhet urvalsgrunder som syskonförtur eller upptagningsområdet. Kategoribaserade kriterier dvs. kriterier som antingen är uppfyllda eller inte, har fördelen att de ger huvudmännen möjlighet att ta hänsyn till flera olika urvalsgrunder vilket ofta kan vara önskvärt. När ett urvalskriterium är kontinuerligt – som exempelvis avstånd i meter eller betyg – blir det i praktiken omöjligt att ta hänsyn till lägre rankade prioriteter än denna. I stället kommer prioriteringen helt att baseras på det kontinuerliga urvalskriteriet. Kategoribaserad prioritering är därför ofta att föredra, vilket emellertid skapar ett behov av att prioritera mellan elever som har samma prioritetsordning.

Ett naturligt sätt att göra ett urval mellan elever med samma prioritet är att ge alla lika möjligheter och därmed låta slumpen avgöra vilka av de intresserade eleverna som erbjuds plats. Frågan hur ett sådant randomiserat urval ska gå till har analyserats relativt utförligt och det finns två huvudsakliga modeller: antingen ges varje elev ett gemensamt slumpantal som används på alla skolor eller så får varje elev ett skolspecifikt slumpantal. Om ett gemensamt slumpantal används i ett skolval med 1 000 elever som ska placeras på 10 skolor får varje elev ett unikt slumpnummer mellan 1 och 1 000. En elev med ett lågt slumpnummer har då haft ”tur” på alla skolor och kommer att prioriteras högt på alla skolor där slumptalet används för att avgöra förtur. Med ett skolspecifikt slumpantal får varje elev i stället ett skolspecifikt slumpnummer mellan 1 och 1 000 att användas i detta syfte. Medan det kan förefalla kontraintuitivt visar flera studier att fler elever placeras på sitt högst rankade val när ett gemensamt slumpantal används.³⁷ Hur stor skillnaden är mellan gemensamma och skolspecifika slumpantal verkar emellertid bero på hur vårdnadshavares prefe-

³⁶ Echenique & Yenmez (2015).

³⁷ Se Abdulkadiroglu m.fl. (2009) och de Haan m.fl. (2015).

renser samvarierar med faktorer som avstånd mellan skolor, transportmöjligheter och den lokala geografien.

Det kan också finnas lokala skäl till att ibland låta kontinuerliga urvalskriterier fälla avgörandet. Om exempelvis alla elever inom ett förtursområde inte kan erbjudas plats till en viss skola kan det upplevas som legitimt att erbjuda platserna till dem som bor närmast skolan. Det är däremot viktigt att inte lagstiftningen tvingar fram användandet av kontinuerliga urvalskriterier då det kan omöjliggöra en anpassning av urvalskriterierna till lokala förhållanden.

5.3.6 Gemensam eller separat antagning

En viktig fråga är om antagningen ska vara separat eller gemensam för fristående och kommunala skolor. En gemensam antagning underlättar skolvalet för familjer och ställer inga krav på att olika skolor använder samma urvalsregler för att prioritera mellan elever när det finns fler sökande än platser vid skolan. Däremot krävs att skolornas respektive urvalsgrunder är tydliga och att skolans kapacitet tydliggörs på förhand.

Separat antagning ger bristande planeringsförutsättningar...

Det mest uppenbara problemet med antagningssystem som inte är gemensamma är svårigheten att avgöra hur många skolplatser som behövs på varje enskild skola. Om det inte sker någon samordning mellan kommunala och enskilda huvudmän uppstår osäkerhet om vilka elever som egentligen kommer att dyka upp till skolstart. Detta är ett problem för både fristående och kommunala skolor. Elever kan när antagningssystemen inte är samordnade erbjudas platser på ett flertal fristående skolor samtidigt som de även erbjuds plats på en kommunal skola. Alla skolor måste då räkna med att eleven kommer att gå hos just dem och när en elev inte dyker upp till skolstart försöker de skolor som tappat eleven att fylla platsen. Detta leder till ytterligare omflyttningar som i vissa kommuner kan pågå i flera månader. Eftersom kommunen måste erbjuda alla som så önskar en skolplats innebär bristande samordning att kommunen initialt ofta "överplacerar" elever, dvs. att man placerar fler elever vid en skola än den egentligen har platser för. Liknande överplacering kan även ske

på fristående skolor som vill vara säkra på att fylla sina platser. Överplaceringar baseras på kvalificerade gissningar om hur många elever från olika områden som kommer börja på skolor under en annan huvudman. Om en huvudman gissar fel kan det få allvarliga konsekvenser för den enskilda skolan som då behöver ta emot fler elever än vad den egentligen har kapacitet för. Motsvarande kan det bli dyrt att stå med överkapacitet, t.ex. i form av för många lärare, som bättre hade kunnat användas på en annan skola.

... och sätter familjerna i en svår sits

Frågor kring skolornas kapacitet innebär att det ofta förekommer dialog och informationsutbyte mellan kommun och fristående skolorna kring elevplaceringar. Där samordning mellan kommun och fristående skolor sker innebär detta ibland att kommunala och fristående skolor antar elever i turordning till dess att alla är skolplacerade. I andra kommuner innebär samordningen att de fristående skolorna först ger erbjudanden till eleverna som anmält intresse varefter det kommunala skolvalet sker bland de elever som inte önskat eller inte fått plats på någon av de fristående skolorna. Sådana lösningar innebär emellertid att vårdnadshavare kan tvingas till ett val mellan huvudmannatyp snarare än mellan skolor. Detta sker till exempel om familjen måste välja att tacka ja eller nej till ett erbjudande om en plats på en fristående skola innan det kommunala skolvalet genomförts. Familjen vet då inte vilken kommunal skola som är alternativet till den fristående skola som erbjuds utan måste tacka ja eller nej under betyrdande osäkerhet.

Skolvalsystem som inte är gemensamma medför alltså ofta att vårdnadshavare tvingas välja mellan huvudmannatyp snarare än mellan skolor och att huvudmännen får svårt att dimensionera verksamheten.³⁸ En gemensam antagning för alla skolor inom ett geografiskt område ger därför effektivitetsvinster både vad gäller kapacitetsutnyttjande och skolplaceringarnas överensstämmelse med vårdnadshavarnas preferenser. För elever och vårdnadshavare är det också markant enklare att ange sina skolönskemål inom ramen för ett enda system. Placeringarna kan då ske simultant vilket innebär att elever

³⁸ Konsekvenserna av ej integrerade skolvalssystem analyseras bland annat av Andersson m.fl. (2018).

och vårdnadshavare kan få tidigare besked om skolplacering. Tidigare besked är även av värde för huvudmännen som också slipper problemet med dubbelplacerade elever. Sammantaget underlättar detta planeringen inför det kommande skolåret. Att integrera skolvalet är vidare ett enkelt sätt att säkerställa en likabehandling av eleverna i urvalsprocessen och en gemensam antagning ger också insyn och transparens i de olika huvudmännens antagningssystem. En viktig orsak till den ökade transparensen är att systemet kräver att alla huvudmän på förhand måste tydliggöra vilka urvalsgrunder som används, hur de ska tolkas och i vilken ordning de ska tillämpas. I dagsläget finns ingen egentlig insyn kring hur de fristående skolornas urvalsgrunder i praktiken tillämpas och urvalsbesluten på fristående skolor kan inte heller överklagas.

Endast enstaka exempel i dag på gemensam antagning

Trots de ovan beskrivna uppenbara fördelarna är de fristående skolornas antagning bara fullt ut integrerade i några få kommuner. Alla skolor väljs där inom samma e-tjänst och antagningen sker simultant om än med olika urvalsregler för kommunala och fristående skolor. Detta spar tid för både kommunen och de fristående skolorna. Utredningen har uppmärksammat på att en orsak till svårigheterna med att få till stånd ett integrerat skolval ligger i ett visst misstroende mellan enskilda och kommunala huvudmän som ju även är konkurrenter om samma elever. Det bör därför övervägas om skolplaceringarna ska hanteras av en extern aktör. Viktigt är dock att den aktör som handhar antagningen har god kännedom om lokala förhållanden.

Stora fördelar om ansökan och placeringsbeslut samordnas

Givet att elever ska placeras i enlighet med vårdnadshavares önskemål är fördelarna med en gemensam antagning tydliga. Forskningen finner också att en gemensam plattform för ansökan till olika skolor visserligen kan få fler vårdnadshavare att aktivt välja skola, men de riktigt stora vinsterna står att finna i att även själva skolplaceringen centraliseras inom ett och samma system. Det ska också betonas att erfarenheten tyder på att de effektivitetsvinster som står att finna genom ett centraliserat och koordinerat skolval är stora jämfört med

andra detaljer i skolvalsystemets utformning. Att enbart låta ansökan hanteras via en gemensam plattform medan skolplaceringen sköts decentraliserat och utan koordination är således inte en attraktiv lösning.³⁹

Jämfört med dagens decentraliserade antagning innebär en gemensam antagning att skolorna i viss utsträckning måste binda sig vid den kapacitet som anmäls när skolvalsprocessen inleds. En skola som anmält att den har 75 platser kan inte utan vidare skära ner sitt erbjudande till 50 om det exempelvis visar sig att enbart 60 elever placeras på skolan efter att skolvalet genomförts. I dagsläget är det inget som hindrar en enskild huvudman att anpassa antalet platser under processens gång och det ska noteras att den flexibilitet som fristående skolor åtnjuter kräver att de kommunala huvudmännen har en beredskap att anpassa sin organisation därefter. Eftersom dubbelplaceringar med tillhörande överplaceringar och överkapacitet undviks leder dock en gemensam antagning till minskad total osäkerhet för skolorna och en ökad effektivitet. Det är också möjligt för huvudmän och skolor att i samarbete anpassa sina kapaciteter under antagningens gång vilket kan koordineras av den aktör som ansvarar för skolvalet.⁴⁰

Ett gemensamt antagningssystem öppnar också möjligheter att utvärdera skolvalets konsekvenser och möjliggör för detaljerade prognoser om hur skolornas elevunderlag kommer att förändras i framtida årskullar. Det blir också möjligt att på förhand utvärdera hur alternativa urvalsgrunder samt förändringar i skolkapacitet och demografi kommer att påverka olika skolor. Detta kan minska den osäkerhet som skolorna i dag möter avseende elevunderlagets utveckling vilket underlättar planeringen.

Argumenten för gemensam antagning är därför starka. Enskilda skolor kan emellertid ha incitament att ställa sig utanför ett gemensamt antagningssystem varför det finns starka skäl att göra deltagandet obligatoriskt.⁴¹

³⁹ Abdulkadiroglu m.fl. (2017).

⁴⁰ Detta sker exempelvis i London där antagningsmyndigheten koordinerar flera antagningsrundor som körs innan resultaten rapporteras till familjerna. Muntlig kommunikation, Graham Carter.

⁴¹ Det finns flera studier kring detta problem. Se t.ex. Andersson m.fl. (2018) och Ekmekci & Yenmez (2014.)

5.3.7 Hur eleverna påverkas av skolbyten

Forskningen kring effekterna av skolbyten lider av relativt stora metodproblem, dels då skolbytande elever skiljer sig från andra, dels då motiven bakom skolbytena kan spela roll för utfallen. Forskningen finner också blandade resultat och det är svårt att isolera effekten av skolbyten i sig från effekterna av eventuella kvalitetskillnader mellan skolor och som kan påverka mellan vilka skolor byten sker. Det finns emellertid en relativt stor litteratur som finner att skolbyten är associerade med åtminstone temporärt sämre skolresultat, men många av dessa studier har svårt att tydligt fastslå orsakssamband.⁴² Även bland metodologiskt starkare studier är det vanligt med resultat som tyder på att skolbyten är negativa för den skolbytande eleven.⁴³ Det finns emellertid även en studie som finner att skolbyten som inte är föranledda av skolstrukturella skäl (dvs. stadiëbyte eller liknande) har positiva effekter för den skolbytande eleven.⁴⁴ Delvis motstridiga resultat finns dock i en annan studie.⁴⁵

En nära relaterad fråga är hur eleverna på mottagande skolor påverkas av att det tillkommer elever under pågående läsår. Utredningen har endast funnit ett fåtal studier som undersöker denna fråga och alla finner negativa effekter. De negativa effekterna är relativt små men skiljer sig något mellan studierna och mellan olika mottagande elevgrupper.⁴⁶ Det finns i dessa studier tecken på att det framför allt är relativt lågpresenterande elever som missgynnas. Enligt någon studie är också de negativa effekterna bland eleverna på mottagande skola mindre om eleverna kommer i början av skolåret.⁴⁷

Sammantaget så är forskningsbilden av skolbyten blandad och medan kan det finnas positiva effekter för enskilda elever så är risken för negativa effekter för den skolbytande eleven och elevens nya och gamla skolkamrater påtaglig. Risken för negativa konsekvenser verkar dock kunna minskas om skolbyten sker i samband med läsårsstart eller liknande naturliga avbrott i verksamheten.

⁴² Se översikterna av Rumberger (2015), Reynolds, Chen & Herbers, (2009), Mehana & Reynolds (2004). På svenska finns en översikt av Heller Sahlgren & Jordahl (2016).

⁴³ Hanushek & Rivkin (2004), Gibbons & Telhaj (2011), Grigg (2012).

⁴⁴ Schwartz, Stiefel & Cordes (2017).

⁴⁵ Xu, Hannaway & D'Souza, (2009).

⁴⁶ Se Whitesell, Stiefel & Schwartz (2016), samt referenserna däri.

⁴⁷ Gibbons & Telhaj (2011).

5.4 Information om skolval

En fördel med obligatoriskt skolval ur ett likvärdighetsperspektiv är att det kan sänka ribban för deltagande. Det är etablerat i skolvalsforskningen att de familjer som deltar i skolvalsprogram som kräver en hög grad av aktivitet (t.ex. genom att skicka ansökningar direkt till olika skolor eller delta i urvalsprov) tenderar att skilja sig från andra. I linje med detta är det i Sverige tydligt att de elever som går på fristående skolor (vilket kräver att anmälan skickas direkt till skolan) är socioekonomiskt starkare än de som går på kommunala skolor nära hemmet, men intressant nog gäller det omvända för elever som går på alternativa kommunala skolor än den närmaste.⁴⁸ Det finns även indikationer på att de regionala skillnaderna i andelen vårdnadshavare som anser sig ha gjort ett aktivt skolval är stora medan utbildningsnivån är relativt likartad bland aktiva och passiva skolväljare inom regioner.⁴⁹

Exakt vad som ligger bakom dessa mönster är mer oklart: det kan röra sig om skillnader i information om olika skolvalsalternativ men kan även bero på andra systematiska skillnader mellan vårdnadshavare eller skolornas urvalsprocesser. Oavsett orsak så kräver ett allmänt skolval att vårdnadshavare har information om hur skolvalet går till, vilka skolor som finns att välja mellan och vad som kännetecknar dessa skolor. I detta avsnitt diskuteras kortfattat olika teoretiska perspektiv på hur vårdnadshavare nyttjar information i skolvalet, vilken typ av information som bör finnas tillgänglig, hur informationen ska presenteras och vad forskningen säger om möjligheterna att påverka skolval med information.

5.4.1 Perspektiv på information och skolval⁵⁰

Det finns flera olika teoretiska perspektiv kring vilken information som används när vårdnadshavare och elever fattar beslut om skolval och hur denna information nyttjas. Perspektiven är ibland motstridiga och grundas på olika syn på vad som styr beslutsfattande i allmänhet. Det synsätt som präglat mycket av diskussionen kring

⁴⁸ SOU 2019:40.

⁴⁹ Malmberg (2019).

⁵⁰ Framställningen i detta avsnitt bygger i hög grad på Corcoran & Jennings (2019), Heller Sahlgren & Jordahl (2016), ger också en bred översikt av den empiriska forskningen kring dessa frågor.

skolval har sin grund i teorin om rationella val som i sin tur ligger nära grundläggande nationalekonomi. Mycket av den teoretiska och empiriska forskningen kring skolvalsmekanismer har också bedrivits inom nationalekonomi. Många av problemen med teorin om rationella val har dock uppmärksammats inom nationalekonomin och har även införlivats i diskussionen om olika skolvalsmekanismer.

Enligt teorin om rationella val (*rational choice theory*) väger vårdnadshavare för- och nackdelar med olika skolenheter och väljer den som ger störst nytta, givet de restriktioner som familjen möter. Vårdnadshavarna har på förhand givna preferenser över olika skolkarakteristika (t.ex. pedagogisk inriktning, lärarkompetens, elevsammansättning och skolresultat) och vet vilka kostnader de olika alternativen för med (t.ex. restid till skolan). Vårdnadshavarnas skolval är på det stora hela oberoende av hur andra vårdnadshavare väljer och av hur själva valprocessen ser ut. Fler valmöjligheter är enligt detta perspektiv alltid bättre eftersom det alltid går att välja bort de alternativ som ses som ointressanta. Mer information är också bättre eftersom denna ökar kännedomen om olika alternativ, minskar osäkerheten och möjliggör val som bättre stämmer överens med de givna preferenserna. Däremot är det inte självklart att vårdnadshavarna är välinformerade eftersom det kräver resurser att bli informerad. Vårdnadshavare söker enligt teorin fram den information som är värd informationskostnaden och sänkta informationskostnader är alltid en fördel.

Att vårdnadshavare skaffar sig den information som är värd kostnaden för att inhämta den pekar på ett problem med teorin om rationella val: det går inte för vårdnadshavarna att avgöra om informationen är värd kostnaden innan den inhämtats. Det finns heller ingen uppenbar gräns för vilken information som potentiellt kan inhämtas och valmöjligheterna kan vara många. Ett vanligt perspektiv på val-situationer som dessa är att även nyttomaximerande skolväljare är begränsat rationella och förenklar valsituationen genom att förlita sig på olika tumregler. Sådana kan vara att använda sig av indirekta indikatorer på skolans kvalitet som var skolan ligger eller vilka elever som går – eller inte går – på den. Det kan också vara att i hög grad förlita sig på hur andra i ens sociala nätverk (t.ex. vänner, grannar och arbetskamrater) resonerar kring skolvalet. Skolvalet kan därför bli djupt beroende av den sociala kontext som vårdnadshavarna och eleverna befinner sig i. Enligt detta teoretiska perspektiv finns stora

möjligheter för information att påverka valen men det är mindre förutsägbart hur valen påverkas. Det finns ett betydande utrymme för så kallade kognitiva misstag och hur informationen presenteras och vilket sammanhang mottagaren befinner sig i kan spela stor roll för hur informationen tas emot.⁵¹

Socialt sammanhang också viktigt för skolvalsbeslutet

Medan teorierna om rationella val och begränsad rationalitet trots sina skillnader ligger relativt nära varandra så finns mer av andra synsätt inom exempelvis socialpsykologin. Ett sådant är idén att olika val bidrar till individens självdefinition eller självkonstruering. Medan det för vissa grupper är naturligt att betrakta sig som en skolväljare som fattar sina beslut oberoende av andra, så kan det för andra vara självklart att fatta beslut utifrån förväntningarna i ett bredare socialt sammanhang. Medan skolvalsbeslut enligt detta perspektiv definitivt är påverkbara så är det mer tveksamt i vilken grad de låter sig påverkas av exempelvis standardiserad information om olika skolor. Näraliggande teoretiska perspektiv betonar rollen av sociala nätverk vilka dels sprider information men som även direkt kan omforma preferenserna hos elever och vårdnadshavare. Inom olika sociala nätverk kan det också uppstå olika normer kring sökbeteende: i vissa grupper kan det exempelvis ses som självklart att besöka de skolor som övervägs, medan detta kan vara helt främmande för andra. Vilka typer av skolor som av nätverket ses som acceptabla och oacceptabla kan också ha stor betydelse för skolvalet.

Att nätverk är viktiga för information om skolor stöds av en bred internationell forskningslitteratur. Det finns också tecken på att socioekonomiskt starka vårdnadshavare använder sig av nätverk i relativt högre grad än andra medan socioekonomiskt svaga i högre grad förlitar sig på officiell information och studievägledare. Helt entydiga är emellertid inte dessa resultat men de stödjer bilden av skolvalet som komplext ur informationsavseende och att flera aktörer spelar en viktig roll.⁵² Att en betydande andel av svenska vårdnadshavare förlitar sig på information direkt från skolorna kan emellertid

⁵¹ För en populärvetenskaplig introduktion till området, se Kahneman (2017).

⁵² Se Corcoran & Jennings (2019) för utförliga referenser.

ses som problematiskt då skolorna kan ha incitament att visa upp gynnsam bild av den egna verksamheten och särskilt då för elevgrupper som anses vara attraktiva ur skolans perspektiv.⁵³ En amerikansk randomiserad studie finner exempelvis att fiktiva vårdnadshavares förfrågningar om skolor besvarades i lägre grad när förfrågan indikerade att eleven hade beteendeproblem, svaga skolresultat eller särskilda behov.⁵⁴

Mycket litet är för övrigt känt om hur skolornas egen marknadsföring påverkar skolvalsbeslut.

En viktig aspekt kring frågan om information och skolval är vem som egentligen fattar beslutet. I många fall och framför allt när det gäller yngre barn har naturligtvis vårdnadshavarna ett avgörande inflytande. Barnens inflytande ökar dock när de blir äldre och framför allt i val till högstadiet är det troligt att barnen har ett inflytande. Forskningen om detta är relativt begränsad men studier av val till high-school i USA (ungefär 14 år gamla elever) tyder på att föräldrastödet kan vara mycket bristfälligt i vissa elevgrupper.⁵⁵ Det kan därför vara viktigt att rikta informationen också till andra än enbart vårdnadshavarna.

5.4.2 Vilken typ av information behöver finnas tillgänglig?

Den mest centrala informationen som måste tillhandahållas är information om hur själva skolvalet går till, vilka datum som är relevanta, vilka skolor som finns att välja mellan, var skolorna ligger i förhållande till hemmet, skolornas eventuella profil, skolornas kontaktuppgifter, vem som är huvudman samt möjligheter till skolskjuts. Informationen bör förutom på svenska även tillhandahållas på i regionen vanligt förekommande språk så att vårdnadshavare och elever med bristfälliga kunskaper i svenska kan ta del av den.

Det är viktigt att lyfta fram hur själva antagningsprocessen fungerar och att skolorna ska rangordnas efter vårdnadshavarnas sanna önskemål. Informationen bör alltså särskilt peka på systemets strategisäkerhet, det vill säga att det inte finns några fördelar för vård-

⁵³ Enligt Heller Sahlgren & Jordahl (2016) anger 36 procent av de respondenterna att de fick information från skolan som påverkade skolvalet. 21 procent angav andra föräldrar och 16 procent information från kommunen.

⁵⁴ Bergman & McFarlin (2018).

⁵⁵ Se till exempel Sattin-Bajaj m.fl. (2018).

nadshavaren att avvika från sin sanna preferensordning. Eftersom informationen måste vara korrekt är det centralt att systemet verkligen är strategisäkert varför det inte heller kan läggas några restriktioner på hur många skolor som kan anges.

Informationen bör ange vilka urvalsgrunder som tillämpas på respektive skolenhet och i vilken ordning urvalsgrunderna tillämpas. Denna information är nödvändig för att vårdnadshavarna ska kunna förstå och respektera de skolplaceringar som sedan sker. Om särskilda profilurval används bör detta tydligt framgå så att alla elever får en reell möjlighet att delta i eventuella urvalsprov.

En uppgift som kan vara relevant är sannolikheten att komma in på en skola men det är inte självklart att denna uppgift ska meddelas inom ramen för systemet. Trots att det är riskfritt att i ett strategisäkert system rangordna skolor med låg antagningssannolikhet så är det möjligt att familjer drar sig för att rangordna skolor som de egentligen önskar men där sannolikheten att antas är låg.⁵⁶ Denna risk är sannolikt särskilt hög bland vårdnadshavare som har svårt att sätta sig in dessa mer tekniska detaljer och därmed litat på systemets strategisäkerhet. Inte heller är det självklart hur antagningssannolikheten ska anges. En möjlighet är att exempelvis ange hur stor andel av eleverna med skolan som förstahandsval som antogs föregående läsår, men beroende på vilka urvalsgrunder skolorna använder så kan denna uppgift vara gravt missvisande i det enskilda fallet. En annan möjlighet är att utifrån simuleringar ge en individuell prediktion för hur sannolikt det är för den enskilda eleven att antas på en viss skola, givet skolans urvalsgrunder. Det senare sättet kan vara betydligt mer informativt för den enskilde men det är också mer resurskrävande och kan upplevas som integritetskränkande.⁵⁷

Vilken information bör finnas tillgänglig om respektive skolenhet?

Vad gäller information om själva skolorna så kan det först konstateras att det finns väldigt mycket information som med relativt goda skäl skulle kunna publiceras i samband med skolvalet: elevers behov skiljer sig åt, liksom vad olika vårdnadshavare anser vara viktiga kvalitetsaspekter. Samtidigt finns begränsningar på hur mycket informa-

⁵⁶ Fack, Grenet & He (2019).

⁵⁷ Om antagningssystemet i sig är välbyggt och välfungerande så ska inte resursåtgången för att göra denna typ av prediktioner överdrivas.

tion som kan publiceras och det finns en betydande risk att för mycket information blir överskådlig. Därför måste ett urval ske och det finns olika sätt att förhålla sig till detta, man kan antingen ge den information som vårdnadshavarna vill ha eller ge den information som vårdnadshavarna anses behöva. Som tidigare refererats finns det exempelvis mycket som tyder på att en skolas elevsammansättning är något vårdnadshavare i hög grad beaktar vid skolvalet även om detta sällan uppges vara en viktig faktor.⁵⁸ I den statistik Skolverket publicerar finns i dag uppgift om elevsammansättning vid samtliga landets skolenheter. De uppgifter som finns tillgängliga är bl.a. uppgifter om andel flickor/pojkar, andel elever med utländsk bakgrund och andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning.

Frågan är om skolornas elevsammansättning tydligt ska anges då det är information som vårdnadshavarna sannolikt vill ha eller om den ska utelämnas då det kan anses vara fel att fatta skolvalsbeslut på grundval av dylika uppgifter? Svaret är inte uppenbart och blir än mer komplicerat då elevsammansättningen på goda grunder kan antas påverka faktorer som personalens sammansättning och omsättning.⁵⁹ Även mer svårämbara aspekter av skolans kvalitet kan också samvariera med elevsammansättningen.

En annan fråga är om informationen ska fokusera på vilka resurser som finns på en skola eller på de resultat som skolan uppvisar. Det finns goda skäl för båda typerna av indikatorer men det är mer tveksamt vilken vikt vårdnadshavare i genomsnitt fäster vid olika resursmått.⁶⁰ Däremot kan skolans resurser vara av avgörande betydelse för enskilda elever vilket gör det motiverat att presentera uppgifter som lärartäthet, andelen behöriga lärare och tillgången till speciallärare och specialpedagoger. Dessa uppgifter finns i dag i Skolverkets informationssystem ”Utbildningsguiden”, liksom uppgift om skolbibliotek. Däremot finns inte uppgifter om exempelvis tillgången till skolmatsal, idrotts-, slöjd- och laborationssalar, vilka kan ses som viktiga för skolans möjlighet att ge en god utbildning.

I Utbildningsguiden presenteras även uppgifter om skolornas resultat på nationella ämnesprov, andel elever i årskurs 6 och 9 som når kraven för godkända betyg i alla ämnen, andelen som är behöriga till

⁵⁸ Andersson, Malmberg & Bergsten (2014), Schneider & Buckley (2002), Weiher & Tedin (2002).

⁵⁹ SOU 2019:40.

⁶⁰ För en svensk studie, se Kessel & Olme (2018).

yrkesprogram samt betygsgenomsnitt för årskurs 9.⁶¹ Det finns också en stor forskningslitteratur som finner att skolresultat värdesätts av skolväljande vårdnadshavare, om än i olika grad mellan olika grupper.⁶² Då samvariationen mellan skolans elevsammansättning och resultat är mycket hög är det emellertid en öppen fråga om det är resultaten i sig, eller det faktum att en skola med goda resultat har elever med goda studieförutsättningar, som värdesätts. Det är därför viktigt att skilja på ojusterade resultatmått och resultatmått som tar hänsyn till vilka elever som går på en skola, vilket diskuteras mer utförligt i nästa avsnitt. Där diskuteras också problemet att långt ifrån alla skolans mål är mätbara på något rättframt sätt. Ett vidare problem är att det finns goda grunder att ifrågasätta tillförlitligheten i de resultatmått som finns, betyg och nationella prov, då bedömningen förefaller påverkas både av skolans kunskapsnivå och av skolstrategiska skäl.⁶³

5.4.3 Mått på mervärde och skolkvalitet

Då skolors resultat på kunskapsmätningar samvarierar starkt med deras förutsättningar och framför allt då deras elevunderlag är ojusterade kunskapsmått inte ett bra mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsnivå. Rena resultatmått är därför tveksamma som indikatorer på kvalitén på skolans utbildning, även om man inskränker kvalitetsbegreppet till att avse resultaten enligt olika kunskapsbedömningar. Skolkommissionen påtalade av denna anledning betydelsen av att det utvecklas mått för en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling, s.k. value-added-mått, även kallat mervärdesmått, som kommissionen menade skulle vara mer rättvisande än t.ex. betyg och provresultat. Syftet med mervärdesmått är att med hjälp av statistiska modeller isolera skolans bidrag till kunskapsresultaten genom att justera för skolans elevsammansättning.

⁶¹ Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem.

⁶² Se Heller Sahlgren & Jordahl (2016).

⁶³ Skolverket (2019a); Vlachos(2019), Hinnerich & Vlachos (2017).

Ett slags mervärdesmodeller tar enbart hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund och eventuella migrationsbakgrund.⁶⁴ Skolverkets Salsa-modell är ett exempel på en sådan. Dessa delar alla bristen att det kan finnas en betydande spridning i elevernas förutsättningar även inom de olika socioekonomiska kategorier som modellerna tar hänsyn till.⁶⁵ Med mervärdesmått avses därför i allmänhet mått som utöver socioekonomiska faktorer även justerar för tidigare provresultat. Av naturliga skäl kan denna typ av justering enbart ske på skolnivåer där tidigare provresultat finns att justera för, det vill säga årskurs 6 och 9. Utformningen av de nationella proven i årskurs 3 är inte heller lämpad för användning vid mervärdesanalyser då de enbart syftar till att fånga om eleven riskerar att inte nå de kunskapskrav för årskurs 3 som ska uppnås. För samtliga nationella prov är det ur mervärdes synpunkt också en betydande nackdel att endast det samlade provbetyget samlas in. Idealt sett bygger mervärdesmått på kunskapsmätningar som är detaljerade och fångar hela spridningen bland eleverna.

Eftersom elevernas bakgrund har en mycket stark påverkan på skolors resultat finns det tydliga fördelar med mervärdesmått när syftet är att få en indikator på skolornas undervisningskvalitet. Konceptuellt svarar måtten på frågan hur kunskapsresultaten för en slumpvis vald elev skulle påverkas av att gå på en viss skola, vilket är en naturlig information att förmedla till vårdnadshavare inför skola valet. Ur segregationssynpunkt kan redovisningen av dylika resultatmått också ha positiva effekter eftersom de justerar för skolans elevsammansättning. Då rena resultatmått både fångar elevbakgrund och skolans bidrag till resultaten så är det troligt att vårdnadshavarnas syn på vad som är en högpresterande skola blir mindre färgad av elevsammansättningen om justerade resultatmått presenteras. Om vårdnadshavare med exempelvis olika utbildningsnivå reagerar olika på

⁶⁴ Särskilt föräldrarnas utbildningsnivå samt elevens kön och ålder vid eventuell invandring spelar stor roll för skolresultaten. Även andra faktorer som elevens plats i syskonskaran och ålder vid skolstart har visat sig vara relativt betydande för skolresultat. Se Björkegren m.fl. (2018), Fredriksson & Öckert (2013). Denna typ av faktorer får dock sällan genomslag på skolnivå då elever inte tenderar att skilja sig systematiskt mellan skolor i dessa avseenden.

⁶⁵ Enligt Långtidsutredningen kan runt 25 procent av spridningen i elevernas resultat hänföras till föräldrarnas utbildnings- och inkomstnivå. Det finns även andra, mer tekniska, brister med utformningen av Salsa-modellen vilket har att göra med att modellen använder data på skol-snarare än individnivå. Detta diskuteras i SOU 2019:40.

information av denna typ är emellertid inte implikationerna för skolsegregationen lika självklar.

Mervärdesmått har dock en del problem som är välkända i den internationella forskningen och som även påvisats av Skolverket och Långtidsutredningen.⁶⁶

1. Måtten är instabila över tid och påverkas av slumpfaktorer

För det första tenderar mervärdesmått att vara relativt instabila över tid vilket beror på att slumpmässiga faktorer och rena mätfel får stort genomslag i denna typ av statistiska modeller. Den grundläggande orsaken till att mervärdesmått är relativt instabila är att ojusterade resultatmått både fångar slumpfaktorer och genuina skillnader mellan skolor. Den statistiska justeringen påverkar inte rena slumpfaktorer utan bara skillnader mellan skolor som är stabila över tid. Detta gör att slumpfaktorernas andel av de observerade skillnaderna mellan skolor ökar.

Vid en jämförelse av skolors mervärden skattade med Salsamodellen för åren 2015 och 2016 finner utredningen att korrelationen mellan de två åren är runt 0,5. Det innebär att ungefär 25 procent av spridningen i skolors mervärde för ett år kan förklaras av föregående års mervärde.⁶⁷ Illustrativ är också en nypublicerad analys av lärares ”mervärde” på elevernas längd – ett uppenbart nonsensutfall eftersom lärare knappast kan påverka elevernas tillväxtkurva – som finner att slumpfaktorer kan ge intrycket att lärare ”påverkar” elevernas längd i samma utsträckning som deras matematikresultat.⁶⁸ Denna typ av problem minskas delvis genom att använda genomsnittsmervärden över ett par år vilket emellertid har nackdelen att måtten då i något högre grad avspeglar inaktuella förhållanden. Samtidigt är skolvalet framåtblickande varför alla resultatmått kommer att avspegla för eleven historiska förhållanden.

⁶⁶ Skolverket (2019f), SOU 2019:40.

⁶⁷ Resultaten är likartade oavsett om mervärdet skattas för genomsnittsbetyg eller resultaten på de nationella proven i matematik.

⁶⁸ Bitler m.fl. (2019).

2. Beräknat mervärde påverkas av vilka utfallsmått som används

För det andra skiljer sig måtten beroende på vilka utfall som används i mervärdesanalysen. Givet att inte alla mått kan presenteras måste beslut fattas om vilket utfallsmått som bäst anses fånga skolans samlade kvalitet. Detta går inte att avgöra på rent objektiva grunder utan är ofrånkomligen normativt. Dessutom kan valet av mått förväntas bli verksamhetsstyrande, eventuellt även i hög grad.

Långtidsutredningen finner exempelvis att korrelationen mellan högstadieskolors mervärde avseende genomsnittsbetyg och genomsnittliga resultat på de nationella proven är 0,6 vilket i sammanhanget kan betraktas som medelhögt. De nationella proven har delvis en betygssyrande roll i skolan och ju starkare denna blir, desto mindre blir skillnaden mellan måtten på skolnivå. När högstadieelevernas resultat på de nationella proven under första året i gymnasieskolans används som utfall faller korrelationen med de nationella proven i årskurs 9 till 0,4 och till 0,3 för högstadiebetyg.⁶⁹ Ett annat resultat i Långtidsutredningens jämförelse är att mervärdesmått av Salsa-typ som justerar för elevbakgrund men inte för tidigare provresultat fungerar relativt väl, korrelationen mellan dessa Salsa-liknande mått och gymnasieskolans mervärde (justerat för tidigare prov) är till och med högre än för motsvarande provjusterade mervärden. Den stora skillnaden mellan de socioekonomiska och provjusterade måtten består i att de som bara justerar för socioekonomi tenderar att överdriva hur svaga riktigt lågpresterande skolor, liksom hur starka riktigt högpresterande skolor, är.

Skillnaderna mellan de olika mervärdesmåtten beror naturligtvis delvis på att måtten mäter – och är tänkta att mäta – olika kunskaper och förmågor, men även på skillnader mellan skolor i betygssättning och bedömning av de nationella proven. Den relativt låga samvariationen mellan olika mått synliggör svårigheterna förknippade med att finna ett samlat mått på skolans kvalitet avseende studieresultat att kommunicera till vårdnadshavarna. För att ytterligare illustrera detta har utredningen beräknat mervärden med den socioekonomiskt baserade Salsa-modellen för betyg respektive nationella provresultat i matematik för årskurs 9 och tagit genomsnittet för dessa under fyra år. Av de 100 skolor som presterar svagast avseende betygs-

⁶⁹ Långtidsutredningen använder provresultat från gymnasiet för att ta hänsyn till skillnader i högstadieskolornas betygssättning och bedömning av de nationella proven. Metoden hanterar visserligen just dessa problem med skapar även andra, vilket Långtidsutredningen även diskuterar.

mervärde är endast 28 även bland de 100 svagaste avseende matematikmervärde. Bland de 100 skolorna med högst betygsmervärde är 38 skolor även bland de 100 starkaste avseende matematik.⁷⁰

3. En skolas mervärde kan skilja sig mellan olika elevgrupper

En tredje fråga relaterad till mervärdesmåttens tillförlitlighet är om skolor som har höga mervärden för vissa elevgrupper har lika höga mervärden även för andra. Flertalet studier undersöker denna fråga på lärarnivå och ett mindre antal på skolnivå. Medan det inte förefaller finnas några tydliga skillnader i det mervärde som skattas för exempelvis pojkar och flickor eller elever med och utan utländsk bakgrund så finns det tecken på att skillnaderna är större för hög- och lågpresterande elever.⁷¹ Annorlunda uttryckt: den skola som har högt mervärde för vissa elevgrupper har inte nödvändigtvis lika högt mervärde för andra. Att det finns icke-triviala skillnader i skolors mervärde för olika grupper indikerar dels att det kan finnas vissa fördelar med segregation utifrån elevernas prestationsnivå – vilket på individnivå är långt ifrån liktydigt med deras socioekonomiska bakgrund⁷² – men även att en bra kvalitetsindikator för vissa elever inte är lika bra för andra. Konceptuellt kan detta hanteras genom att ta fram olika kvalitetsindikatorer för hög- och lågpresterande elever men då ökar betydelsen av slumpfaktorer och mätfel vilket gör indikatorerna mindre stabila. Det är inte heller självklart hur dessa uppgifter ska presenteras för att nå rätt vårdnadshavare.

Ovanstående innebär sammantaget att det finns en betydande statistisk osäkerhet kring mervärdesmåttens vilket är viktigt att ta hänsyn till när informationen utformas. Rena rangordningar av skolor är ett exempel på presentationssätt som inte tar dylika hänsyn. Oavsett måttens tillförlitlighet och även om skillnaderna mellan

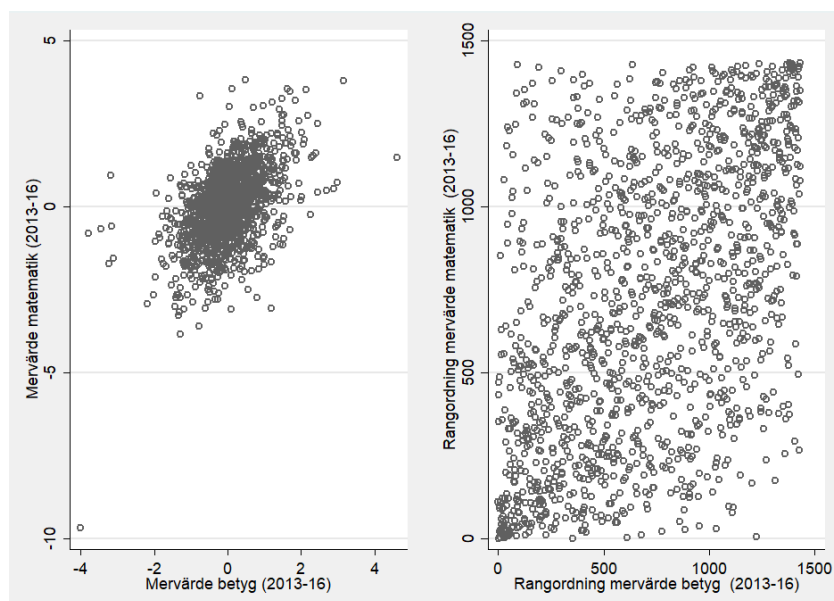
⁷⁰ Detta görs på skolnivå med data från Skolverkets databas SIRIS för åren 2013–2016. Vad som används är residualerna från årsvisa regressioner av betygs- eller provresultaten på föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyanlända elever (även kvadrattermer av dessa variabler) samt andelen pojkar på skolan.

⁷¹ Fox (2016), Loeb, Soland & Fox (2014), Wilson & Piebalga (2008). Se även Allen & Burgess (2013).

⁷² När Långtidsutredningen predicerar elevernas studieförutsättningar med en regression av meritvärdet i årskurs 9 på en uppsättning indikatorer på elevernas socioekonomiska bakgrund så kan mellan 20 och 30 procent av spridningen i populationen förklaras. Mellan 70 och 80 procent av spridningen i individens meritvärde kan alltså inte förklaras av föräldrarnas utbildnings- eller inkomstnivå. För enbart elever med svensk bakgrund ligger förklaringsgraden stabilt kring 20 procent (SOU 2019:40, figur 6.15).

skolor är små så riskerar en rangordning att få skillnaderna att framstå som stora. Detta framgår tydligt av figur 5.2. Den vänstra panelen visar socioekonomiskt justerade mervärden avseende betyg och resultat på de nationella proven i matematik mot varandra. Det finns ett tydligt samband även om måtten är långt ifrån identiska (korrelationen är 0,5). Den högra panelen visar i stället rangordningar baserade på samma mervärden och även om dessa baseras på samma mått så är det tydligt att en rangordning får även små och statistiskt osäkra skillnader mellan skolor att framstå som stora.

Figur 5.2 Presentation av justerade kunskapsmått



Not: Mått på justerade kunskapsresultat. Måtten är baserade på residualerna från årsvisa regressioner på skolnivå av betygs- eller provresultaten på föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyanlända elever (även kvadrattermer av dessa variabler) samt andelen pojkar på skolan. Rangordningen är baserad på samma mått. Data från Skolverkets databas SIRIS och måtten avser medelvärden för åren 2013–2016.

Resultatbaserade mått skapar incitament för manipulation

Ett välkänt problem vid användandet av resultatbaserade mått på skolkvalitet är att de skapar incitament för skolor att på olika sätt manipulera skolans resultat.⁷³ I den svenska skolan med lokalt rättade

⁷³ Detta gäller mer allmänt om resultaten används på sätt som får konsekvenser för lärare eller skolor vilket ofta är svårt att undvika eftersom proven bland annat syftar till att ge information till olika intressenter.

nationella prov och lärarsatta betyg är sådan manipulation i princip enkel. Vad gäller provresultat, men inte betyg, kan denna aspekt delvis hanteras med extern provrättning men en bred forskningslitteratur visar att skolor kan vara kreativa när det gäller att manipulera även externt rättade prov.⁷⁴ Så kallad provinriktad undervisning (teaching-to-the-test) befinner sig i gränslandet mellan manipulation och själva syftet med resultatbaserad utvärdering, men kan resultera i gravt missvisande resultat.⁷⁵

Ovanstående problem är inte specifikt för mervärdesmått utan är giltigt även om helt ojusterade resultatmått används. När resultaten justeras med tidigare provresultat ges emellertid skolorna även incitament att få ingångsvärdena att framstå som lägre än de egentligen är. Denna typ av manipulation är sannolikt enkel att åstadkomma, exempelvis genom att undvika att exponera eleverna för den typ av prov som används eller undervisa olika områden i en ordning som inte alls passar med provens upplägg. Belägg för detta fenomen finns i åtminstone en studie.⁷⁶

Låg samvariation mellan mervärdesmått med olika bas

Ett måhända ännu större problem för användningen av mervärdesmått är att det finns internationella studier som finner en mycket låg samvariation mellan provbaserade mervärdesmått och mervärdesmått baserade på elevbeteenden som sen ankomst, skolk, ordningsproblem och dylikt. Samtidigt fångar beteendemåtten aspekter av skolans kvalitet som är av stor betydelse för elevernas framtida utbildningsframgång.⁷⁷ Resultatet belyser att skolkvalitet är ett brett och mångfacetterat begrepp som i likhet med många av skolans mål svårigen låter sig fångas av enskilda resultatmått.

I viss mån kan detta hanteras av mervärdesmått som baseras på betyg som komplement till mått baserade på provresultat eftersom betyg delvis fångar dylika beteendekomponenter.⁷⁸ Detta förutsätter emellertid att betygssättningen är likvärdig mellan skolor samtidigt som inte provresultat hårt tillåts styra betygssättningen. Om prov-

⁷⁴ Figlio & Loeb (2011).

⁷⁵ Koretz (2009).

⁷⁶ Macartney (2016).

⁷⁷ Jackson (2018).

⁷⁸ Klapp Lekholm & Cliffordson (2009).

resultaten styr betygssättningen hårt så kommer skolmervärden för betyg och prov båda att avspegla det provbaserade mervärdet. Problemet att många av skolans mål är svår- eller omätbara är inte fullt ut lösbart varför styrningseffekterna av partiella kvalitetsmått måste beaktas.

Ett kompletterande alternativ till olika resultatmått är att härleda informativa mått på skolkvalitet ur Skolinspektionens skol- och huvudmannarapporter. Det förutsätter att resultaten från inspektionerna presenteras på tydligare och betydligt mer standardiserade sätt än i dag. Utredningen anser att det ligger bortom uppdraget att bedöma de avvägningar som ligger bakom Skolinspektionens rapporteringsmodell men konstaterar att tydligare rapportering förekommer i vissa andra länder, till synes med viss framgång.⁷⁹ Även om det inte är relaterat till skolvals beteende så finner bland annat en brittisk studie betydande resultatförbättringar bland engelska skolor som fick ett svagt betyg av den engelska motsvarigheten till Skolinspektionen.⁸⁰

Exempel på när mervärdesmått använts i praktiken

Det är i ljuset av alla tveksamheter kring mervärdesmåttens stabilitet och generaliserbarhet värt att notera en kontrafaktisk analys av skolvalet i England under ett specifikt år.⁸¹ Analysen gör antagandet att vårdnadshavarna vill välja den skola i rimlig närhet till hemmet som genererar bäst resultat på ett specifikt examensprov. Sedan jämförs hur eleverna faktiskt hade presterat sex år senare beroende på om de valt skola slumpmässigt, utifrån skolornas ojusterade provresultat eller utifrån skolornas mervärdesmått vid valtidpunkten. Medan val styrda av kunskapsresultat är betydligt bättre än slumpen så visar analysen att eleverna lyckas bättre genom att välja skola baserat på ojusterade resultat än på mervärdesmått, vilket beror på att de ojusterade resultaten är betydligt stabilare över tid. Faktum är att skolval baserade på ojusterade resultat bara ger marginellt bättre utfall för eleven än om valet helt baserats på skolans elevsammansättning (mätt med elevernas provresultat från tidigare skolgång). Detta provocerande resultat hänför forskarna till att skolor med starkt elevunderlag är organisatoriskt stabilare och har lättare att rekrytera

⁷⁹ Ehren m.fl. (2015).

⁸⁰ Hussain (2015).

⁸¹ Allen & Burgess (2013).

och behålla kompetent personal samt en högre grad av informellt verksamhetsstöd av vårdnadshavarna. Analysen visar också att även om alla elevgrupper tjänar på bättre information så tjänar högpresterande elever med många skolor att välja mellan betydligt mer än elever med mindre gynnsamma förutsättningar.

5.4.4 Hur reagerar vårdnadshavare på information?

Information om hur skolvalet går till är nödvändig och viss annan information kan vara värdefull att inkludera även om den enbart i begränsad omfattning påverka vilka skolor vårdnadshavare väljer. När det gäller olika kvalitetsindikatorer så är det inte lika uppenbart vad som ska presenteras och att presentera utförlig information saknar egentlig mening om vårdnadshavare inte reagerar på den. Det är ur segregationssynpunkt också viktigt vilka vårdnadshavare som agerar på informationen. Som redogjorts för ovan så är informella nätverk en viktig källa till information och åtminstone i USA verkar socioekonomiskt starka familjer förlita sig särskilt mycket på sådana. Det finns därför en möjlighet att mer standardiserad information är särskilt värdefull för vårdnadshavare utan starka och välinformerade nätverk. Samtidigt är det inte självklart vilka grupper som mest kommer att nyttja och påverkas av denna typ av information.

Det finns en bred litteratur som visar att vårdnadshavare väljer skola med hänsyn tagen till resultaten på olika kunskapsutvärderingar.⁸² Det råder också en hög grad av konsensus kring att detta mönster är starkare för socioekonomiskt och/eller studiemässigt starka familjer. Däremot tyder det mesta på att det framför allt är ojusterade resultatmått, snarare än mervärdesmått, som påverkar skolvalet även om det även finns studier som tyder på motsatsen.⁸³ Detta kan bero på att mervärdesmått är mindre välkända eller svårtolkade, men även i sammanhang där dylika mått ges stor uppmärksamhet är det tveksamt i vilket utsträckning de påverkar vårdnadshavarnas val. En annan tolkning är därför att vårdnadshavare föredrar skolor med studiestarka elever. Det ska också framhållas att det inte nöd-

⁸² För detta avsnitt, se följande översikter: Corcoran & Jennings (2019); Heller Sahlgren & Jordahl (2016); MacLeod & Urquiloa (2019).

⁸³ Några nya studier är Abdulkadiroglu m.fl. (2020), Ruijs & Oosterbeek (2019), Doris, O'Neill & Sweetman (2019). I Heller Sahlgren & Jordahl (2016) citeras en del studier som även kan tyda på att mervärde kan spela roll för skolvalsbeslutet.

vändigtvis är ett tecken på informationsproblem eller bristande rationalitet om vårdnadshavare reagerar måttligt på information om provbaserade mervärden. Som nämnts ovan är skolkvalitet mångfacetterad och åtminstone en studie finner att vårdnadshavare aktivt väljer skolor med god kvalitet i andra avseenden än just mervärde. Detta då trots att officiell information om dessa kvalitetsaspekter saknas.⁸⁴

Det finns studier som visar att skolväljande vårdnadshavare reagerar på ny information om skolors resultat eller andra kvalitetsindikatorer, även om resultaten inte är helt entydiga och mängden studier som undersöker information om just mervärdesmått är relativt begränsad. Än mer oklart är om det finns skillnader i hur olika typer av familjer reagerar på denna typ av information. Flera studier undersöker information riktad specifikt till vårdnadshavare på utsatta skolor och även om de reagerar på informationen genom att välja skolor med högre resultat, så kan detta inte besvara frågan hur skolvalet som helhet hade påverkats om samma information riktats till alla vårdnadshavare.⁸⁵ Det finns också fältexperiment som tyder på att det framför allt är elever med relativt gynnsamma förutsättningar som reagerar mest på information i dessa sammanhang.⁸⁶ En implikation av detta är att kvalitetsinformation i ett bredare sammanhang kan förstärka, snarare än minska, skillnaderna i den skolkvalitet som socialt gynnade och missgynnade elevgrupper i genomsnitt möter.

I linje med detta finner ett svenskt informationsexperiment bland högstadiesväljande familjer i Linköping att information om skolors mervärde enligt Salsa-modellen påverkade valbeteendet, men då bara bland högutbildade vårdnadshavare. Konsekvensen blev en minskning av skolsegregationen men då genom att elever med utländsk bakgrund på skolor med särskilt höga mervärden i viss grad ersattes av elever med inhemsk bakgrund och högutbildade föräldrar som utan informationen inte hade sökt plats på dessa skolor. Ett likartat informationsexperiment bland väljare av svensk förskoleklass i Botkyrka hade emellertid inga påvisbara effekter för skolvals-beteendet.⁸⁷

⁸⁴ Beuermann m.fl. (2019).

⁸⁵ En välkänd sådan studie är Hastings & Weinstein (2008).

⁸⁶ Corcoran m.fl. (2018).

⁸⁷ Kessel & Olme (2019a), Kessel & Olme (2019b). Båda delar av doktorsavhandlingar vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

5.4.5 Utformning av information

Den information som bör finnas tillgänglig inom ramen för skolvalsverktyget är relativt omfattande. Det finns därför en uppenbar risk att informationen blir för omfattande för att vara tydlig och lätt-tillgänglig. Medan det är välkänt att informationen kan bli för omfattande för att i praktiken vara användbar så finns det inte någon konsensus om vad som är en lagom informationsmängd och hur den bäst presenteras. Forskningen kring hur skolvalsinformation bäst presenteras är i sin linda och det är svårt att säga mycket mer än att hur informationen presenteras spelar en betydande roll. En så enkel faktor som i vilken ordning skolorna presenteras av sökverktyget kan exempelvis spela stor roll för vilka skolor som väljs och att presentera statistisk information med hjälp av figurer och grafer snarare än siffror verkar också påverka skolvalsbeslutet.⁸⁸ Centralt är att det ska vara lätt att jämföra olika skolor att exempelvis ge en stor mängd informationen i en tjock broschyr verkar ha betydligt mindre värde än enklare jämförelser mellan för vårdnadshavarna relevanta skolor.⁸⁹

5.5 Gemensamt skolval i England

System för gemensamma skolval förekommer på flera håll runt i världen. Som exempel på hur ett sådant kan organiseras redogörs här för utformningen av ett gemensamt skolval i England. Det engelska exemplet är relevant då det är välutvecklat och omfattar alla offentligfinansierade skolor.⁹⁰

Huvudmännen bestämmer en antagningsplan för sina skolor som redovisar skolans kapacitet och vilka urvalskriterier som ska användas. Både ansökan och antagning hanteras av lokala skolmyndigheter men det är översökta skolans ansvar att rangordna elever i enlighet med skolans urvalskriterier. De lokala skolmyndigheterna är också huvudmän för de kommunala skolorna och sätter upp urvalskriterierna för sina egna skolor. Antagningen följer en strikt tidsplan för

⁸⁸ Galzerman m.fl. (2018).

⁸⁹ Hastings & Weinstein (2008); Corcoran m.fl. (2018).

⁹⁰ Avsnittet bygger i hög grad på School Admissions Code, Department of Education, 2014, samt på kommunikation med Graham Carter och Åsa Melander.

både skolornas antagningsplaner och familjernas skolval. Skolplats-tilldelningen meddelas en specifik dag – National Offer Day.

Processen kan sammanfattas som följer. Alla huvudmän ska ett år i förväg offentligt ange sina respektive antagningsplaner vilket ger en möjlighet för berörda parter (föräldrar, andra skolor, m.fl.) att komma med invändningar. Även om antagningsplanen inte ändras ska den ses över med hjälp av en offentlig konsultation åtminstone vart sjunde år. Reglerna kring denna konsultation är detaljerade och framförhållningen stor. Till exempel ska kriterierna som används vid intagningen höstterminen 2020 gå ut på en initial konsultation som varar minst 8 veckor under hösten inför nästkommande års antagning. Under följande år ska en konsultationsperiod för nästkommande skolårs intag pågå minst 6 veckor under hösten och vintern. För intag till hösten 2020 ska denna konsultation vara avslutad 31 januari 2019. En särskild myndighet granskar alla huvudmäns planer och eventuella synpunkter ska vara myndigheten tillhanda under sensvåren året innan antagningen. Myndigheten har rätt att överpröva antagningsplanen och huvudmännen måste anpassa sig efter myndighetens beslut.

De urvalskriterier som används ska vara rättvisa, tydliga, objektiva, i enlighet med diskrimineringslagstiftning och förfarandet ska vara rättvist. Föräldrar ska lätt kunna avgöra vilken typ av prioritering som en skola använder sig av. Huvudmännen måste säkerställa att urvalskriterierna varken direkt eller indirekt missgynnar barn från vissa sociala eller etniska grupper eller barn med särskilda behov.⁹¹ Det ska även finnas ett funktionellt, tydligt och rättvist sätt att skilja elever åt som enligt övriga kriterier har samma prioritet. Detta omfattar även användandet av lottdragning.

Det finns ett antal urvalsgrunder som explicit inte får användas däribland kriterier som baseras på hur skolorna har rangordnats. Andra exempel på kriterier som inte får användas är: vilken skola eleven tidigare gått på (skolor i så kallade skolspår är undantagna), vilka finansiella eller praktiska bidrag som föräldrarna kan lämna, föräldrarnas yrke, civilstånd eller utbildning samt uppgifter om elevens beteende på tidigare skolor eller elevens fritidsintressen. Urval baserade på elevens förmåga är hårt reglerat och icke-angivna kriterier eller intervjuer med elever eller familjer får inte användas. Skolor får

⁹¹ Det finns även restriktioner som syftar att säkerställa att skoluniformer, skolresor och dylikt inte används för att utestänga vissa elevgrupper.

använda så kallad banding vilket närmast motsvarar en omvänd nivå-gruppering. *Banding* baseras på särskilt utformade prov och resultaten från dessa får användas för att gruppera elever i syfte att göra skolans elevunderlag mer heterogent och representativt. *Banding* får inte användas i syfte att skapa ett starkare elevunderlag än lokalområdets. Hur verktyget används överses av antagningsmyndigheten vilket även gäller andra urvalskriterier.

Huvudmannen har utrymme att avgöra exakt hur kriterier som närhet och syskonförtur definieras och tillämpas på den enskilda skolan, varpå antagningsmyndigheten granskar att utformningen överensstämmer med regelverket. Det möjligt att ge prioritet åt elever som har särskilda typer av socialt stöd; familjehemsplacerade barn har per automatik högsta prioritet på alla skolor och förtur ska ges till barn av sociala eller medicinska skäl, givet att dessa skäl har bedömts vara giltiga. Vissa andra grupper kan ges förtur i kraft av skolans inriktning (främst då religiös tillhörighet). Det är tydligt att regelverket syftar till att begränsa skolornas möjlighet att ägna sig åt så kallad *cream skimming*.

Tillåtna urvalsgrunder har karaktären av en meny som skolor kan välja att kombinera för att skapa en tydlig prioriteringsordning mellan elever. Vissa elever som definierats ha särskilda behov måste erbjudas plats, det vill säga de har automatiskt högsta prioritet. Nästan alla skolor erbjuder någon form av syskonförtur och prioritet baserat på geografiska kriterier. Det har emellertid blivit vanligare för skolor med äldre barn (vanligtvis 12 år vid antagningen) att avstå från syskonförtur. Det finns flexibilitet i hur geografiskt urval används och skolan måste specificera exakt hur kriteriet ska tillämpas.⁹² Möjligheten till upptagningsområden finns också men de måste bedömas som rimliga och får inte definieras på sätt som syftar till att skapa en viss elevprofil. Skolor kan använda sig av skolspår där förtur ges till elever från en eller ett par namngivna skolor. Valet av skola måste vara transparent och rimligt utifrån logistiska hänsyn. Avgiftsbelagda skolor får inte ingå i en dylik skolkedja.

Profilskolor får använda sig av profilbaserat urval inom områden som musik, dans, konst, idrott, språk, design och teknik. Proven måste avspegla fallenhet och talang för att utvecklas inom det specifika

⁹² Skolor som till exempel använda sig av avstånd ska ange hur avstånd ska mätas och om de använder sig av restid med kollektivtrafik ska det baseras på en objektiv källa som används lika för alla elever.

området och inte redan förvärvade förmågor. Hur urvalet går till måste vara transparent och maximalt tio procent av en skolas elever får antas via detta förfarande. Antagningsprov baserade på ämnes-specifika förmågor är tillåtna inom ovanstående ämnen men vilka skolor som får göra dylik antagning är reglerat. Prioritering baserad på slumpen får inte utgöra huvudprincipen för kommunala skolor medan oberoende skolor – academies och free schools – får använda lott som primär urvalsgrund. Däremot är det som nämnts tillåtet även för kommunala skolor att använda sig av lotten för att fördela platser mellan elever som har samma prioritet enligt andra kriterier.

Själva ansökan hanteras av den lokala skolmyndigheten som alltså är skild från den myndighet som överser antagningsplanerna. Dessa myndigheter har visst driftsansvar och ansvarar även för koordination av huvudentagning och finansiering. Däremot ordnar skolorna själva antagningen av elever som kommer mitt i terminen. I en svensk kontext motsvaras de lokala myndigheterna därför bäst av kommunen. Om en skola inte är full måste plats erbjudas och om skolan är översökt antas elever efter den rangordning som skolans kriterier resulterar i.

Ansökan stänger i slutet av oktober för äldre elever och i mitten av januari för yngre. Därefter vidtar en insamling av uppgifter från familjer som inte fyllt i någon ansökan varefter själva antagningen genomförs. Beroende på lokala förhållanden och i samarbete med skolmyndigheten kan skolornas platsererbjudande anpassas något under denna process. Att så sker är dock ovanligt. Varje justering av skolkapacitet innebär då att matchningen körs om och familjerna informeras inte förrän processen är avslutad. Under denna process hanteras också sena flyttar som påverkar i vilket område eleven söker en plats. Erbjudanden om skolplacering går tillsammans med motiven bakom placeringen ut till hushållen mars/april. Skolplaceringar som överklagas hanteras av en särskild panel men elever som en gång erbjudits en plats kan inte förlora den på grund av annan elevs överklagan. Överklaganden är vanliga och tar stora administrativa resurser i anspråk.

5.6 Slutsatser

I många kommuner förekommer i dag någon form av aktivt skolval men det är mer sällsynt att alla skolhuvudmän deltar fullt ut. Integrerade skolvalssystemen underlättar processen för både familjer och huvudmän. Inte minst undviks de dubbelplaceringar av elever som försenar den slutliga skolplaceringen och gör att skolvalet ofta inte är helt avslutat förrän en bra bit in på terminen. Ett gemensamt skolvalssystem gör vidare att information om samtliga skolor kan spridas till vårdnadshavare och elever på ett effektivt sätt. Det är dock inte helt självklart hur ett system för gemensam antagning ska organiseras men principer för ett välfungerande antagningssystem har diskuterats i detta kapitel.

Det mest centrala kravet för att ett gemensamt skolval ska fungera väl är att alla skolor, oavsett huvudman, deltar. Ett gemensamt skolval ställer inga krav på vilka placeringsregler och urvalsgrunder skolorna kan använda sig av. Tvärtom går det utmärkt för olika skolor att ha olika urvalsregler. Vidare är det centralt att säkerställa att systemet inte ger upphov till strategiska incitament utan i stället gör det rationellt för skolväljande elever och vårdnadshavare att rangordna skolorna efter sina sanna preferenser. Slutligen är det viktigt att det tydligt går att kommunicera på vilka grunder placeringsbesluten fattats.

Långtidsutredningen 2019 konstaterar bl.a. att det, för att öka likvärdigheten i svenska skolor, även krävs ett förändrat skolvalssystem, en synpunkt som också OECD framfört såväl 2015 som 2019.⁹³ Förutom att främja lika tillgång till skolor av god kvalitet för alla elever, kan ett reformerat antagningssystem också vara positivt för skolans demokrati- och värdegrundsarbete genom att skapa en mer allsidig social sammansättning i elevgrupperna.⁹⁴ I jämförelse med dagens situation är det möjligt att ett gemensamt skolvalssystem inte bara kan förenkla och effektivisera skolplaceringsprocessen, utan även bidra till minskad skolsegregation genom ett breddat deltagande när det gäller att ange önskemål om skola. För ett mindre segregande utfall krävs dock inte enbart ett breddat deltagande

⁹³ OECD (2015a), OECD (2019c). Se även kommentarerna i rapporterna OECD (2017e) samt OECD (2018a).

⁹⁴ SOU 2019:40.

utan även förändrade urvals- och skolplaceringsregler, vilket diskuteras i nästkommande kapitel.⁹⁵

Skolval är inte ett uppenbart instrument för att bryta skolsegregation och enligt en samlad internationell forskning tenderar skolsegregationen avseende socioekonomi och ursprung att öka när skolval införs.⁹⁶ Den svenska erfarenheten liknar i detta avseende den internationella. Samtidigt fungerar inte alla skolval lika och utredningen har identifierat sådana brister i dagens system som innebär att möjligheterna för att göra det svenska skolvalet mindre segregande måste betraktas som goda. Bristerna gäller dels hur skolvalet organiseras i de många kommuner där aktivt eller allmänt skolval redan används, dels de urvalsgrunder som används.

Under ideala omständigheter ger skolval möjligheten att kunna välja den skola som bäst passar för de enskilda elevernas behov samtidigt som de faktiska kvalitetskillnaderna mellan skolorna är små. Om vårdnadshavare och elever har möjligheten att uttrycka väl-informerade önskemål kan då både likvärdighet och individuella hänsyn tillfredsställas inom ramen för ett skolval. I en situation där skolorna inte är av likvärdig kvalitet blir däremot skolvalet styrande i fördelningen av platser på skolor med olika kvalitet. Om kunskapsläget och andra förutsättningar skiljer sig mellan elevgrupper finns en risk att skolvalet bidrar till att platserna på skolor med hög kvalitet i högre grad tillfaller elevgrupper med goda förutsättningar vilket påverkar skolans likvärdighet. Enligt Långtidsutredningen finns ett sådant mönster i skolplaceringarna och det finns dessutom tecken på att detta mönster förstärkts över tid.⁹⁷

Förbättrad kunskap bland skolväljande familjer kan i viss mån motverka detta, men bland annat då kunskap om skolor sprids i sociala nätverk är det knappast realistiskt att förvänta sig jämlika förutsättningar i möjligheten att göra väl-informerade skolval. Skolval och god information kan därför inte ersätta ett i övrigt likvärdigt och kompensatoriskt skolväsende. Däremot är det naturligtvis önskvärt att vårdnadshavare och elever har tillgång till god information att basera sina önskemål på.

Den information som vårdnadshavare har tillgång till vid skolvalet kan t.ex. påverka skolsegregationen. Om olika familjer har olika

⁹⁵ Echenique & Yenmez (2015).

⁹⁶ Se Wilson & Bridge (2019).

⁹⁷ SOU 2019:40.

förutsättningar att göra välinformerade val leder det till att segregation uppstår. Om alla vårdnadshavare däremot, genom en gemensam kanal, ges god kännedom om valprocessen och vilka valalternativ som finns minskar det informationsunderläge som mindre resursstarka vårdnadshavare kan ha. Detta leder till mer jämlika förutsättningar att göra välinformerade val, vilket i sin tur leder till bättre förutsättningar att motverka konsekvenser av boendesegregation.

För att ett skolval ska fungera väl krävs således att skolväljande elever och deras vårdnadshavare har kunskap och kännedom om hur skolvalsprocessen fungerar, vilka beslut som måste fattas, när dessa beslut ska fattas och vilka skolor det finns att välja mellan. Information om de olika skolorna är också nödvändig för att kunna göra ett välöverlagt val. Det är därför av vikt att ett gemensamt och aktivt skolval är förenat med god tillgång på information.

Ett gemensamt skolvalssystem motverka segregation genom att tillämpa en skolvalsalgoritm som respekterar urvalsreglerna, dvs. en stabil skolvalsmekanism som inte premierar strategiska val.

Ett gemensamt reglerat skolval ger även andra vinster. Det bidrar till transparens och rättssäkerhet vid tillämpning av urvalsregler och skolplaceringar. Att alla skolor blir valbara i samma skolvalssystem ger även effektivitetsvinster både vad gäller kapacitetsutnyttjande och skolplaceringarnas överensstämmelse med vårdnadshavarnas preferenser. Ett sådant system ger också en större likabehandling av kommunala och enskilda huvudmän: genom att information om och ansökan till såväl fristående som kommunala skolor sker i samma system sänks tröskeln för att ge önskemål om olika skolor. Om placeringarna dessutom organiseras på regional nivå och sker samtidigt i olika kommuner kan svårigheter med skolplaceringar över kommungränser undvikas. Både kommunala och, i ännu högre grad fristående, skolor tar i vissa regioner emot elever från flera kommuner. För att inte skolvalet ska resultera i problematiska dubbelplaceringar måste urvalet koordineras tidsmässigt och dessutom måste de olika kommunernas system kommunicera med varandra. En mycket hög grad av samordning både organisatoriskt och tekniskt är därför önskvärd. Det ska här betonas att det inte finns några hinder för kommuner att ge förtur till i kommunen folkbordförda elever, även om skolvalet organiseras på regional nivå.

5.7 Utredningens förslag

Utredningen lämnar i detta avsnitt ett antal förslag på vad utredningen benämner ett gemensamt skolval. Detta innebär ett skolval där alla vårdnadshavare deltar och alla skolor, både kommunala och fristående liksom sameskolan, är valbara. I begreppet ingår också flera moment: information om skolval, ansökan om skolplacering, urval och skolplacering, vilka hanteras gemensamt. Skolvalet ska således omfatta alla vårdnadshavare och alla skolor, förutom specialskolan, och ska hanteras av ett och samma system.

För att ett aktivt skolval ska ha någon större effekt på skolsegregationen, måste förändringar göras även av urvalsreglerna. Utredningen lämnar därför i nästföljande kapitel ett antal förslag till förändringar för det gällande regelverket kring skolplaceringar och urval. Utredningens bedömning är att de förslag som lämnas i detta och nästföljande kapitel tillsammans kan verka för en rättssäker, effektiv och likvärdig hantering av skolvalet. Dessutom bedöms förslagen ge goda möjligheter att minska skolvalets negativa sidor och i stället bidra till en minskad segregation. Men, det är också utredningens uppfattning att de förslag om ett gemensamt skolval som här presenteras kan och bör gälla oavsett beslut om förändrade urvalsgrunder utifrån de förslag som presenterats i kapitel 6.

Utredningens utgångspunkt är att möjligheten att välja skola ska behållas och att målet ska vara att alla vårdnadshavare och skolenheter deltar i skolvalet. Alla skolsystem behöver något sätt att fördela elever mellan olika skolor och att vårdnadshavare ska kunna påverka sina barns skolplaceringar är viktigt. Att ha en reell möjlighet att påverka barnens skolgång kan ge fördelar både för den enskilde och för skolväsendet i stort. Utredningen ger förslag på en gemensam antagning som söker tillfredsställa vårdnadshavarnas önskemål och behov på ett likvärdigt och resurseffektivt sätt. Ett sådant förslag innebär också att det är nödvändigt att balansera olika intressen mot varandra. Så kan exempelvis möjligheten att byta skola vara viktig för en enskild elev, men med hänsyn till effekten skolbyten får för andra elever och för skolväsendet i stort så kan det finnas anledningar att begränsa denna möjlighet.

En annan av utredningens utgångspunkter, som är genomgående för utredningens förslag, är att kommunala och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt ska ha ett likvärdigt regelverk att

förhålla sig till. Utredningens ambition är därför att skapa ett gemensamt skolval där huvudmän behandlas lika, oavsett om de är kommunala eller enskilda.

5.7.1 Ansökan om skolplacering

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

Utredningen föreslår att alla skolplaceringar ska föregås av ett aktivt val. Förslaget går i linje med Skolkommissionens förslag om ett aktivt skolval.⁹⁸ Det går även i linje med det förslag som Skolkostnadsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande om att obligatorisk ansökan ska införas på fristående skolor.⁹⁹

Genom att alla vårdnadshavare deltar i skolvalet minskar risken att enbart vårdnadshavare med stort intresse för barnets skolplacering engagerar sig. Det ger också utrymme för aktiva och uppsökande insatser mot de vårdnadshavare som inte engagerar sig i valet av skola. Sammantaget ger detta möjligheter för skolvalet att bli mer likvärdigt än i dag. Möjligheten att lämna önskemål om skola är uppskattat av elever och familjer men nuvarande modell medför dessvärre också negativa sidor som att graden av skolsegregation förstärks. Utredningen föreslår därför att skolvalet ska utvecklas och utredningen menar att den reglerade modell för gemensamt skolval som föreslås i nästföljande avsnitt innebär att de negativa konsekvenserna minimeras och att skolvalet i högre utsträckning kan bli ett verktyg för att bryta segregation. Ansökan till samtliga skolor ska ske under en och samma period, en s.k. skolvalsperiod, och skötas genom Skolverket främst i dess regionala organisation (se avsnitt 5.7.3).

⁹⁸ SOU 2017:35.

⁹⁹ SOU 2016:66.

När en ansökan inte lämnas eller önskemål inte kan tillgodoses

Även vid ett aktivt skolval kommer det uppstå situationer där vårdnadshavare inte gör en ansökan om skolplacering. På samma sätt kommer situationen uppstå att en vårdnadshavares önskemål om skolplacering inte kan tillgodoses på grund av att andra elever har bättre prioritetsordning till platserna vid de önskade skolenheterna. En skolplacering måste ske även i dessa situationer.

Det är viktigt att de regler och det skolvalssystem som utredningen föreslår inte innebär att dessa elever används för att fylla platser på de skolor där det råkar finnas plats. Ett sådant tillvägagångssätt skulle t.ex. kunna leda till att eleverna inte får plats på en skola nära hemmet och det finns en påtaglig risk att elever utan aktiva vårdnadshavare annars placeras på skolor som andra vårdnadshavare valt bort. Även om så naturligtvis inte är fallet i varje enskild situation så finns det anledning att tro att elever vars vårdnadshavare inte aktivt engagerar sig i skolvalet överlag har svagare stöd hemifrån. Att dessa elever då får fylla platser på skolor som andra vårdnadshavare valt bort är i utredningens ögon svårförenligt med principen om en likvärdig skola. Utredningen föreslår anser att elever vars vårdnadshavare inte gjort ett aktivt val, eller vars val inte kan tillgodoses, ska garanteras en skolplacering i en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet, vilket utredningen skriver om i nästföljande kapitel. I praktiken kan detta tillgodoses genom att eleven, i urvalet, ges en rangordning av kommunala skolor baserat på avståndet mellan hem och skola (närmaste skola överst). Beroende på elevens ålder och lokala förutsättningar kan även restid snarare än avstånd användas som alternativ. Detta är en ordning som varken ger dessa elever för- eller nackdelar i förhållande till andra elever och det är också en metod som i dag används i en del kommuner som tillämpar aktivt skolval. En sådan ordning innebär vidare att principen om att mottagande vid en fristående skola ska föregås av ett aktivt val bibehålls, dvs. en elev kan inte placeras vid en fristående skola om inte elevens vårdnadshavare aktivt gjort ett sådant val.

5.7.2 Ett gemensamt skolvalssystem

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

Utredningen föreslår att ansökan om skolplacering samt beslut om placering för samtliga kommunala och fristående skolor ska ske gemensamt i ett nationellt ansöknings- och placeringsbeslutssystem, ett skolvalssystem. I praktiken innebär detta att vårdnadshavare under skolvalsperioden ansöker via ett och samma system till fristående och kommunala skolenheter samt till sameskolan. I kommande avsnitt beskriver utredningen hur detta ska ske praktiskt på regional nivå.

En gemensam antagning innebär effektivitetsvinster

Som utredningen har visat i detta kapitel leder den nuvarande ordningen, där kommunala och enskilda huvudmän hanterar placeringar respektive mottagande vid sina skolenheter parallellt, till administrativa och praktiska svårigheter. Om huvudmän som är verksamma i samma kommun med samma potentiella elever inte känner till vilka elever som placeras vid de olika skolenheterna uppstår inte sällan situationen att samma elev placeras vid – och tackar ja till – flera skolenheter, något som i sig låser skolplatser för andra elever. Elever som erbjuds platser vid ett flertal skolor kommer i slutändan endast att börja i en skola vid terminsstart, vilket innebär att övriga skolor i samband med terminsstart får inleda ett arbete med att fylla platsen med andra elever som önskat skolplaceringen. Som utredningen beskriver i avsnitt 5.3.6 leder detta till ytterligare omflyttningar som i vissa kommuner kan pågå i flera månader.

Eftersom hemkommunen måste erbjuda alla som så önskar en skolplats innebär bristande samordning med de fristående skolorna att kommunen initialt ofta placerar fler elever vid en skola än den egentligen har platser för. Liknande överplacering kan ske på fristående skolor som vill vara säkra på att fylla sina platser. Om en huvudman gör fel antagande över hur många elever som kommer att börja vid terminsstart kan det få allvarliga konsekvenser för skolenheter: antingen genom att de behöver ta emot fler elever än det

finns kapacitet för, eller omvänt, att de behöver stå med överkapacitet. Detta drabbar både fristående och kommunala skolor. Även i kommuner där en viss samordning sker mellan enskilda huvudmän och kommunen innebär detta inte sällan att vårdnadshavare tvingas till ett val mellan huvudmannatyp snarare än mellan skolor, eftersom urvalet till de fristående skolorna sker innan placering vid de kommunala skolenheterna genomförs.

Ett gemensamt skolvalssystem för alla skolor inom ett geografiskt område ger därför effektivitetsvinster både vad gäller kapacitetsutnyttjande och skolplaceringarnas överensstämmelse med vårdnadshavarnas preferenser. För vårdnadshavare är det också enklare att ange sina skolönskemål inom ramen för ett enda system. Placeringarna kan då ske simultant vilket innebär att elever och vårdnadshavare kan få tidigare besked om skolplacering. Tidigare besked är även av värde för huvudmännen som också slipper problemet med dubbelplacerade elever.

En tydlig slutsats från forskningen är att en decentraliserad lösning där huvudmännen själva bestämmer om deras skolor ska delta i det gemensamma skolvalet tenderar att bli mer segregering än ett mer centraliserat skolval som administreras på en regional nivå.¹⁰⁰ Är ambitionen att göra skolvalet effektivare och mindre segregering så bör således ansökan och placeringarna samordnas och administreras gemensamt i stället för att hanteras av de enskilda skolorna.

Forskningen visar alltså att vinsterna med en gemensam plattform står att finna i att även själva skolplaceringen centraliseras inom ett och samma system. Att enbart låta ansökan hanteras via en gemensam plattform medan skolplaceringen sköts decentraliserat och utan koordination är således inte en attraktiv lösning.¹⁰¹

Sammanfattningsvis innebär en samordnad skolvalsprocess som omfattar såväl kommunala som fristående skolor en betydligt mer effektiv hantering av skolplaceringar, vilket torde leda till ett mer effektivt nyttjande av resurser och en mer rättssäker hantering.

¹⁰⁰ Wilson & Bridge (2019); Pathak (2016); Cobb & Glass (2009).

¹⁰¹ Jfr Abdulkadiroglu m.fl. (2017).

Mekanismerna för skolplacering måste vara strategisäkra

Utredningen har ovan i avsnitt 5.3.2 beskrivit problematiken i att det inte säkerställs att vårdnadshavare faktiskt rangordnar skolor efter sina sanna preferenser, dvs. att systemen inte är strategisäkra. Det är av yttersta vikt att den mekanism som ska användas för att skolplacera elever är strategisäker. Detta innebär att chanserna till en viss skolplacering inte får påverkas av i vilken rangordning vårdnadshavare placerat önskemål – rangordningen får med andra ord inte i sig utgöra en urvalsgrund – och att antalet skolor som vårdnadshavare anger när de rangordnar skolor inte får begränsas.

Systemet ska även tydligt kunna förklara vilka grunder som ligger bakom ett skolplaceringsbeslut, vilket är ett starkt argument för en mekanism som bygger på så kallad uppskjuten antagning. Mekanismer av denna typ är strategisäkra samtidigt som de fullt ut respekterar de prioriteringsordningar som skolorna satt upp. Däremot kan de inte garantera att alla ömsesidigt gynnsamma skolbyten mellan familjer äger rum vilket medför vissa effektivitetsförluster. Det finns strategisäkra mekanismer som ger effektiva utfall men dessa respekterar inte skolornas prioritetsordning vilket gör skolplaceringsbeslut svåra att kommunicera och riskerar att underminera systemets legitimitet. Utredningens bedömning är att värdet av att fullt ut respektera uppsatta prioriteringsordningar är stort och överstiger de effektivitetsförluster som dessa alternativa skolvalsmekanismer kan undvika.

Ett gemensamt skolval kan hantera olika placeringsregler och urvalsgrunder

En gemensam antagning förutsätter inte att olika skolor använder samma regler för placering och samma urvalsgrunder för att prioritera mellan elever vid fler sökande än platser. Gemensam antagning innebär att eleverna placeras efter vårdnadshavarnas önskemål, samtidigt som skolornas urvalsgrunder respekteras. Däremot kan skolornas urval baseras på olika grunder som kan kombineras på olika sätt. Det avgörande är att det entydigt går att prioritera mellan elever om en skola skulle bli översökt och att skolornas kapacitet tydliggörs innan skolvalsprocessen inleds. I de skolvalssystem som i dag används i många kommuner tilldelas elever prioriteter baserat på

förutbestämda kriterier såsom syskonförtur och avstånd till skolan. Varje elev har alltså en unik prioritet vid varje kommunal skola. Oavsett om de är med i det gemensamma systemet eller inte gäller motsvarande vid fristående skolor, även om dessa har andra urvalsgrunder. Att inkorporera nya skolor med sina unika elevprioriteter i det gemensamma systemet är därför problemfritt och sker varje gång en ny kommunal skola öppnas upp. Det är också vanligt förekommande att gemensamma antagningssystem runt om i världen inkorporerar skolor med olika urvalsgrunder.

Ökad likvärdighet

Det nationella ansöknings- och placeringsbeslutssystemet ska placera elever i enlighet med de urvalsgrunder som huvudmännen har angett ska gälla vid sina skolenheter. Detta bör enligt utredningens bedömning leda till en ökad likvärdighet vid tillämpning av regler om placering respektive mottagande av elever.

5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet

Utredningens förslag: Statens skolverk ska ansvara för det nationella skolvalssystemet för samtliga enskilda och kommunala huvudmän. I detta ingår att hantera ansökan, urval, mottagande i fristående skolor samt placering i kommunala skolor till förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Statens skolverk ska ansvara för att vårdnadshavare ges information om skolvalet och om olika valalternativ.

Statens skolverk ska ansvara för att information om sameskolan finns i det nationella skolvalssystemet. Det ska vara möjligt att ansöka om mottagande vid sameskolan genom det nationella skolvalssystemet.

Utredningens bedömning: Statens skolverk ska på regional nivå samverka med skolhuvudmän och ha ett övergripande ansvar för att analysera och informera huvudmän om det prognosticerade behovet av skolplatser i de kommuner som ingår i respektive region samt löpande utvärdera arbetet.

Rättssäkert och effektivt att skolvalssystemet samordnas nationellt

Utredningen föreslår att Skolverket i sin regionala organisation ska hantera ansökningar om placeringar respektive mottagande vid skolenheter och att denna process ska föregås av ett aktivt val av vårdnadshavarna. Som utredningen redovisat tidigare i detta kapitel visar forskningen att en decentraliserad lösning där huvudmännen själva bestämmer om deras skolor ska delta i ett gemensamt skolval och oberoende av varandra hanterar urval och antagning tenderar att bli mer segregande än ett mer centraliserat och gemensamt skolval som administreras på en högre regional nivå.¹⁰² Att det är Skolverket som ska handha flertalet av de uppgifter som utredningen föreslår och att samtliga skolor är med i hanteringen är därför centralt för att göra skolvalet mindre segregande.

Utredningen gör bedömningen att ett gemensamt skolval som hanteras av en nationell myndighet med regional representation, i kombination med ändrade urvalsregler för kommunala och fristående skolor (se nästföljande kapitel), ger goda förutsättningar för ett effektivt skolval och minskad skolsegregation. Genom att en och samma myndighet handlägger ärenden enligt de urvalsbestämmelser som utredningen föreslår i nästkommande kapitel uppnås också en större grad av enhetlighet och rättssäkerhet i hur dessa urvalsgrunder tillämpas.

Lokal eller regional lösning?

Utredningen ska enligt direktivet inom ramen för förslag om ett gemensamt antagningssystem till kommunala och fristående skolor analysera både lokala och regionala lösningar.

Att låta lägeskommunen hantera skolvalssystemet hade inneburit ett mindre ingrepp i det kommunala självstyret. I de kommuner som i dagsläget har gemensam antagning till fristående och kommunala skolor är det regelmässigt kommunen som hanterar ansökningstjänsten, även om de fristående skolorna deltar i placeringarna. Fördelen med denna ordning är att lägeskommunen har god lokalkännedom och starka skäl att säkerställa att information om lokala förhållanden används i antagningsprocessen.

¹⁰² Wilson & Bridge (2019); Cobb & Glass (2009).

Ett gemensamt skolval förutsätter att kommunala och enskilda huvudmän ges lika villkor. Det handlar om samma villkor att visa upp sitt namn och sin verksamhet och att vara lika valbar oavsett huvudman. Om skolvalet ska skötas lokalt, genom kommunernas försorg, är det därför av vikt att fristående skolor ges lika goda förutsättningar som de kommunala att beskriva sin verksamhet i det skolvalssystem där vårdnadshavarna ska göra sina val. I dag vittnar enskilda huvudmän om kommuner som inte i tillräcklig utsträckning informerar om de fristående skolalternativen till kommunala skolor.¹⁰³

Ur den aspekten kan det vara problematiskt att kommunen samtidigt är huvudman åt egna skolor och således i viss mån kan befinna sig i en konkurrenssituation till de fristående skolorna. För det fall att det ska vara kommunen som ska hantera ansökningssystemen lokalt är det därför viktigt att detta sker separerat från kommunens uppgift som huvudman.

Skolkostnadsutredningen, som utredde frågan om att införa en gemensam antagning för kommunala och fristående skolor, konstaterade att det finns en rad principiella och praktiska problem med att låta lägeskommunen hantera antagning till fristående skolor. Utredningen påpekade bl.a. att det faktum att en fristående skola kan ha elever från flera andra kommuner än lägeskommunen innebär praktiska utmaningar om lägeskommunen skulle handha den gemensamma kön. Skolkostnadsutredningen konstaterade att en statlig administration av ett centraliserat antagningssystem rent principiellt skulle kunna ha fördelar dels för att skapa förutsättningar för en rätts-säker och enhetlig antagning, dels för att skapa en effektiv administration. Ur ett brukarperspektiv bedömde Skolkostnadsutredningen att det vore fördelaktigt om ansökan till en skolenhet kan göras på samma ställe som nationellt jämförbar information om skolenheter finns. Skolkostnadsutredningen fann emellertid att de administrativa utmaningarna var stora och att det skulle innebära ett ingrepp i kommunala självstyrelsen liksom fristående skolors möjlighet att ha kontroll över sin verksamhet, varför ett sådant förslag inte lämnades.¹⁰⁴

Som utredningen redogör för i avsnitt 5.3.6 finns det exempel på kommuner där de fristående skolornas antagning är fullt ut integrerade med de kommunala. Alla skolor väljs där inom samma e-tjänst och antagningen sker simultant om än med olika urvalsregler för

¹⁰³ Kommunikation med Acamedia.

¹⁰⁴ SOU 2016:66.

olika skolor. Det faktum att olika skolor har olika urvalsregler hindrar därmed inte att skolplaceringarna till de olika skolorna sker i samma system. En utmaning med separata system i olika kommuner är däremot de ansökningar som sker över kommungränser till både kommunala och fristående skolenheter. För att fullt ut hantera dessa krävs att ansökan och beslut om placering sker samtidigt i olika kommuner och att de olika systemen kan kommunicera med varandra. Utan denna typ av samordning kommer problemet med elever som antas vid flera olika skolor och därmed spärrar platserna för andra elever i viss utsträckning att kvarstå.

Utredningen föreslår ett centraliserat skolval där ansökan, urval och skolplaceringar samordnas och administreras centralt inom ett och samma system. Ur perspektivet att lika villkor ska gälla för enskilda och kommunala huvudmän är det enligt utredningens uppfattning mer ändamålsenligt och rättssäkert att Skolverket hanterar denna process. Fördelen med denna lösning är då att det är en neutral part som sköter hela skolvalsprocessen inklusive tillhandahållandet av information om skolor och skolvalet.

Samtidigt är det viktigt att den aktör som handhar antagningen har mycket god kännedom om lokala förhållanden och god lokal förankring. Detta är viktigt då frågor om tillämpningen av olika urvalsgrunder, framför allt de som avser geografiska förhållanden, kräver insikter om färdvägar och transportmedel. Vidare kommer elever att byta skola, ibland med kort varsel och av brådskande sociala skäl. Kommunen har det yttersta ansvaret för att garantera samtliga elevers skolgång varför god kommunikation mellan kommun och antagningsmyndighet är central.

Ett gemensamt skolvalssystem som hanteras regionalt innebär att vårdnadshavare i ett och samma system kan söka skolplaceringar i andra kommuner än folkbokföringskommunen. Urval till fristående skolor kan därmed göras för elever från olika kommuner på ett likvärdigt sätt. På samma sätt som i dag kan kommunala huvudmäns skolenheter vara öppna för elever från andra kommuner samtidigt som företräde kan ges åt i kommunen folkbokförda elever.

Skolformer och huvudmän som omfattas

Enligt utredningens förslag ska huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ingå i det gemensamma skolvalssystem som Skolverket ska hantera. Som utredningen påpekat i avsnitt 5.2.4 kan enskilda huvudmäns beslut om mottagande vid en skolenhet inte överprövas. Vidare är inte enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala huvudmän, skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Detta begränsar allmänhetens insyn och innebär att det finns en låg kunskap om hur fristående skolor i dag hanterar urval och mottagande, t.ex. hur stor andel av eleverna som tas emot grundat på syskonförtur respektive kötid. Genom att en myndighet hanterar skolvalssystemet kommer insynen och därmed transparensen och kunskapen öka kring hur urvalen sker vid fristående skolenheter.

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.¹⁰⁵ Vilka elever som ska tas emot i specialskolan bygger således på huruvida eleven tillhör specialskolans målgrupp eller inte och detta prövas av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. I nämnden ska det finnas företrädare för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för personer med rörelsehinder.¹⁰⁶ Med hänsyn till dels det särskilda uppdrag specialskolan har, dels till den kompetens som behöver finnas för att hantera mottagandet till specialskolorna menar utredningen att mottagande i specialskolan fortsatt ska hanteras fullt ut av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Specialskolan ska således inte ingå i det gemensamma skolvalssystem som utredningen föreslår.

Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan prövas av Sameskolstyrelsen. Mottagande vid sameskolan är formulerat som en rättighet för barn till samer och även andra barn, om det finns särskilda skäl.¹⁰⁷ Av en granskningsrapport från Riksrevisionen framgår bl.a. att Sameskolstyrelsen saknar mål för arbetet kring att informera om sameskolan och samiska undervisningsinslag, och att

¹⁰⁵ 7 kap. 6 § skollagen.

¹⁰⁶ 14 § förordning (2008:390) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁰⁷ 7 kap. 7 § skollagen.

den inte heller i övrigt har bedrivit något systematiskt arbete kring uppgiften.¹⁰⁸ Även Skolinspektionen fann i en granskning 2013 att Sameskolstyrelsens informationen om sameskolan behöver förbättras.¹⁰⁹ Utredningen föreslår att information om sameskolan ska finnas tillgänglig i det nationella skolvalssystemet. Härigenom är utredningens förhoppning att fler vårdnadshavare och elever får kännedom om den utbildning som sameskolan kan erbjuda barn till samer. Att låta sameskolan stå utanför det gemensamma skolvalssystemet riskerar att få motsatt effekt. Det är samtidigt viktigt att Sameskolstyrelsen fortsatt får äga frågan om vilka elever som ska tas emot i sameskolan. Samerna är en nationell minoritet och Sveriges enda urfolk. En linje i den nationella sameskolpolitiken har sedan Sameskolstyrelsen inrättades (1981) varit att stärka det samiska inflytandet över sameskolan och i och med grundlagens reformering år 2011 skrevs främjandet av samernas möjligheter att bibehålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv fram.¹¹⁰ Sameskolan är ytterst en del i att säkra den samiska identitetens fortbestånd genom att bidra till att utveckla samiskt språk och samisk kultur.¹¹¹ Frågan om tillträde till sameskolan är i detta perspektiv inte bara en viktig fråga allmänt sett utan en fråga som rör det samiska folkets identitet och kultur. Utredningen föreslår därför att information om sameskolan ska tillhandahållas via Skolverket i det gemensamma skolvalssystemet. Det ska även vara möjligt att genom det gemensamma skolvalssystemet kunna ansöka om skolplacering vid sameskolan. Beslut om vilka elever som ska tas emot vid sameskolan ska dock fortsatt fattas av Sameskolstyrelsen. Det ska även fortsatt vara möjligt att ansöka om skolplacering vid sameskolan direkt hos Sameskolstyrelsen.

Att informera om skolkvalitet är en viktig uppgift

Ett välfungerande skolval kräver att alla vårdnadshavare har god kännedom om hur skolvalet går till, vilka skolor som finns att välja mellan och vad som kännetecknar dessa skolor. Skolverket ska därför ha i uppdrag att informera såväl om skolvalet som om de olika skolenheter som finns valbara. Detta bedöms bäst hanteras i Skolverkets regionala organisation.

¹⁰⁸ Riksrevisionen (2017).

¹⁰⁹ Skolinspektionen (2013).

¹¹⁰ Prop. 2009/10:80.

¹¹¹ Prop. 2009/10: 165.

Vårdnadshavare till barn som ska börja i förskoleklassen samt vårdnadshavare vars barn går i en årskurs på en skola som inte erbjuder nästa årskurs (så kallade måsteväljare) ska informeras om möjligheten till val och uppmuntras – och påminnas – att lämna önskemål om skola.

Som utredningen skriver i avsnitt 5.4.1 kan segregation uppstå om olika familjer har olika förutsättningar att göra välinformerade val och kunskap om olika skolor sprids både via formella informationskanaler och informellt via sociala nätverk. Det finns därför vissa möjligheter för att förbättrad information via formella kanaler kan bidra till minskad segregation, men då skelsegregation drivs av andra faktorer ska dessa möjligheter inte överdrivas. Viktigare är då att det är enkelt att lämna önskemål om skola, att utrymmet för strategiska val försvinner och att de urvalsgrunder som används på olika skolor inte gynnar eller missgynnar vissa elevgrupper.

Genom att tillgången till information finns samlad på samma ställe, där även skolvalet sker, minskar det eventuella informationsöverskott som resursstarka vårdnadshavare har. Detta i sin tur leder till mer jämlika förutsättningar att göra välinformerade val.

Vilka uppgifter som bör finnas tillgängliga

Den mest centrala informationen som ska tillhandahållas är information om hur själva skolvalet går till, vilka datum som är relevanta, vilka skolor som finns att välja mellan, var skolorna ligger i förhållande till hemmet, vem som är huvudman samt skolornas kontaktuppgifter. All information ska förutom på svenska även tillhandahållas på flera större språk så att vårdnadshavare och elever med bristfälliga kunskaper i svenska kan ta del av den.

Det ska tydligt informeras om att vårdnadshavare bör rangordna skolorna efter sina faktiska önskemål och att sannolikheten att komma in på en skola inte påverkas av hur många skolor som rangordnas. Detta förutsätter att antagningen verkligen är strategisäker, det vill säga att det inte finns några fördelar för vårdnadshavarna att avvika från sin sanna preferensordning. Detta innebär i sin tur att det inte ska finnas några begränsningar på antalet skolor som kan anges.

Informationen ska omfatta vilka urvalsgrunder som tillämpas på respektive skolenhet och i vilken ordning urvalsgrunderna tillämpas. Om verksamhetsmässigt samband eller skolspår används som urvals-

grunder (se nästa kapitel) ska det tydligt framgå vilka skolor som omfattas. Om särskilt färdighetsprov används som villkor för antagning eller grund för urval ska detta tydligt framgå, liksom hur eleven kan anmäla sig till färdighetsprovet (färdighetsprov diskuteras i utredningens nästa kapitel). Information ska också ges om respektive kommuns principer för skolskjuts samt vilka möjligheter till skolbyte som finns.

Skolverket har i dag ett uppdrag att hålla uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. Skolverket har för detta uppdrag skapat informationssystemet ”Utbildningsguiden” genom vilket vårdnadshavare kan få information om olika skolor. Utbildningsguiden innehåller uppgifter på skolenhetsnivå om bl.a. antalet elever per lärare, andelen legitimerade lärare, tillgång till speciallärare eller specialpedagog. Förutom dessa mått på skolans resurser redovisas genomsnittsresultat på nationella ämnesprov, andel elever i årskurs 6 och 9 som når kraven för godkända betyg i alla ämnen samt betygsgenomsnitt för årskurs 9.¹¹²

Dessa uppgifter bör utgöra en del av den information som vårdnadshavare får via skolvalssystemet. Även information om tillgången till skolhälsovård, skolbibliotek, gymnastiksal, skolmatsal samt utrymme för hemkunskap och slöjd kan vara relevant för vårdnadshavarna att enkelt kunna ta del av inför skolvalet. Utformningen av denna information måste dock vara jämförbar och utredningen kan inte avgöra i vilken utsträckning denna information går att standardisera i tillräckligt hög grad för att vara användbar. För vårdnadshavarna kan dock denna typ av information vara central och Skolverket bör därför undersöka möjligheterna att redovisa den på ett lättillgängligt sätt.

Utredningen har övervägt om ett s.k. value-added-mått, även kallat mervärdesmått, bör tas fram och presenteras i samband med skolvalet. Syftet med mervärdesmått är att med olika statistiska modeller isolera skolans bidrag till kunskapsresultaten genom att justera för skolans elevsammansättning och skulle därmed kunna vara ett mer rättvisande mått av skolans kvalitet än t.ex. betyg eller provresultat. Mervärdesmått har dock flera problem, i avsnitt 5.4.3 finns en mer utförlig diskussion om dessa. De tenderar t.ex. att vara relativt instabila över tid, inte helt jämförbara för olika kunskapsmått och inte heller helt jämförbara för olika elevgrupper. Till detta

¹¹² Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem.

kommer den bristande tillförlitligheten i olika resultatmått i svensk skola. Det finns också forskning som övertygande visar att skolkvalitet är ett mångfacetterat begrepp som bara delvis låter sig fångas med mått baserade på kunskapsmätningar. Utredningen menar därför att framtagandet av särskilda mervärdesmått ur just skolvalshänseende är av relativt begränsat värde.¹¹³ Samtidigt är utredningen av uppfattningen att mått på undervisningskvalitet bör ta hänsyn till skillnader i elevunderlag och att sådana mått bör redovisas inom ramen för skolvalet.

En sådan redovisning bör dock ske med hjälp av relativt breda kategorier som t.ex. långt under medel, under medel, medel, över medel och långt över medel. Skolverket bör avgöra vilken detaljnivå som är lämplig för dessa kvalitetsmått.

Baserat på internationella erfarenheter kan det också finnas skäl att överväga om Skolinspektionens utvärderingar kan ligga till grund för kvalitetsinformation i skolvalet. Detta kräver dock bl.a. att resultaten från inspektionerna redovisas på annat sätt än i dag. Skolinspektionen genomför också enkäter bland elever och vårdnadshavare och som i dag ingår i Utbildningsguiden. Skolverket bör avgöra om den information som dessa enkäter förmedlar är av sådan kvalitet att den bör vara del av informationen i samband med skolvalet.

I vissa kommuner, framför allt glesbygdskommuner, finns få alternativa skolor. Vilken informationsinsats som krävs behöver därför anpassas till olika delar av landet. Dock är utredningens bedömning att även vårdnadshavare som är bosatta i glesbygd ska ansöka om skolplacering via Skolverket regionalt och därigenom också bli informerad om den lokala skolan.

Den information som bör finnas tillgänglig inom ramen för skolvalsverktyget är således relativt omfattande. Det finns därför en betydande risk att informationen blir för omfattande för att vara tydlig och lättillgänglig. Utredningen anser därför att Skolverket löpande bör följa och utvärdera arbetet kring informationsmängder och hur informationen lämpligast presenteras. Det kan också finnas skäl att bedriva viss försöksverksamhet t.ex. genom att testa olika modeller.

¹¹³ Det diskuteras ibland om förändringar av det nationella provsystemet är påkallade av just detta skäl. Utredningen menar att så inte är fallet. Däremot bör råpoängen på de nationella prov som ändå ges i årskurs 3, 6 och 9 samlas in på ett sätt som möjliggör fortsatt arbete med mervärdesmått. På motsvarande sätt diskuteras om nationella prov bör införas tidigare än i årskurs 3 för att inte mått för lägstadiet endast ska baseras på en socioekonomisk justering. Utredningen bedömer dock att detta inte är en betydande brist och att det ur denna synvinkel inte är motiverat att införa ännu tidigare nationella prov. Det kan finnas skäl att införa tidiga prov av exempelvis diagnostiska skäl.

Skolverkets övergripande ansvar att samverka med skolhuvudmän samt att analysera och informera huvudmän om det prognosticerade behovet av skolplatser

Ett gemensamt skolvalssystem öppnar möjligheter att utvärdera skolvälets konsekvenser och möjliggör för detaljerade prognoser om hur skolornas elevunderlag kommer att förändras i framtida årskullar. Det blir också möjligt att på förhand utvärdera hur alternativa urvalsregler samt förändringar i skolkapacitet och demografi kommer att påverka olika skolor. Genom att kombinera demografiska data med skolvalsmönster från tidigare år kan dessa prognoser bli mer tillförlitliga än de som i nuläget genomförs. Detta kan minska den osäkerhet som skolorna i dag möter avseende elevunderlagets utveckling vilket underlättar planeringen.

En viktig anledning till att prognoserna blir mer tillförlitliga är att den information som genereras av ett strategisäkert system som omfattar samtliga skolor i regionen är tillförlitlig. Genom att kunskap finns om vilka urvalsgrunder och kapaciteter samtliga huvudmän avser använda går det att få en helhetsbild av hur sökmönstren förväntas se ut de kommande åren. Det går även att ta fram prognoser för hur ändrade urvalsgrunder, etableringar av nya skolor, stängningar av existerande skolor och andra förändringar påverkar samtliga skolor i regionen. Prognoserna kräver den information som skolvalsmyndigheten, dvs. Skolverket, samlar in varför det är naturligt att denna även utför prognoser under olika scenarier. Eftersom det trots detta är huvudmännen som ansvarar för dimensioneringen av verksamheten är det viktigt att huvudmännen kan vända sig till Skolverket för prognosstöd.

Om lägeskommunen ska ansvara för skolvalssystemet

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för det gemensamma skolvalssystemet. Ett alternativt förslag som utredningen noga övervägt är att låta lägeskommunen ansvara för systemet. Att låta lägeskommunen hantera skolvalstjänsten hade inneburit ett mindre ingrepp i det kommunala självstyret och kan därför vara en attraktiv väg att gå. Många kommuner har också redan fungerande system för gemensam antagning varför implementeringen skulle kunna underlättas. Att integrera de fristående skolorna i de kommunala systemen

vore fullt möjligt och det finns redan i dag kommuner där detta sker. Utredningen menar också att ett gemensamt skolval under kommunalt ansvar vore att föredra jämfört med nu gällande ordning. Om kommunerna skulle bära ansvaret behöver dock vissa frågor särskilt uppmärksammas och justeringar av förslaget göras.

En tydlig slutsats från forskningen är att en decentraliserad lösning där huvudmännen själva bestämmer om deras skolor ska delta i det gemensamma skolvalet tenderar att bli mer segregering än ett mer centraliserat skolval som administreras på en regional nivå.¹¹⁴ Det är därför, enligt utredningens bedömning, viktigt att det regleras att alla huvudmän ska vara med även om skolvalssystemet hanteras av kommunerna. Det är också viktigt att en sådan lösning innebär att skolvalsperioden regleras nationellt och på det sätt som beskrivs ovan för att öka möjligheterna att koordinera antagningen av elever som söker skolor över kommungränserna.

En viktig uppgift för Skolverket i det gemensamma skolvalet är att granska och godkänna urvalsgrunder. Denna föreslagna process garanterar likvärdighet och transparens vid urvalet till landets skolor. Med en kommunal lösning bör det vara kommunerna som axlar den rollen, vilket inte garanterar likvärdighet vid tillämpningen. I en ordning där lägeskommunerna ska hantera skolvalet bör det därför övervägas om vårdnadshavare ska kunna överklaga skolplaceringsbeslut. En av utredningens utgångspunkter är att kommunala och enskilda huvudmän så långt som möjligt ska hanteras likvärdigt. I en ordning där enskilda skolplaceringar ska kunna överklagas av vårdnadshavare bör därför även skolplaceringar vid fristående skolor kunna överklagas.

Utredningen lämnar i nästkommande kapitel ett antal förslag på förändrade urvalsregler för såväl kommunala som fristående skolor. Utredningens bedömning är att dessa kommer att leda till bl.a. ett tydligare regelverk för huvudmän och för vårdnadshavare ett likvärdigt skolval där platserna vid landets skolor inte är tagna i förväg. Dessa positiva effekter bedöms gälla även vid en kommunal hantering av skolvalet. I en ordning där lägeskommunen ansvarar för det gemensamma skolvalet går det emellertid att med fog ifrågasätta om urvalsgrunden kvot kan användas givet att ingen statlig förhandsgranskning av kvotens utformning kommer att ske.

¹¹⁴ Wilson, D. och G. Bridge (2019); Pathak (2016); Cobb, C. och G. Glass (2009).

5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

Utredningens förslag: Huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska till Statens skolverk ange hur många elever de kan ta emot vid varje skolenhet i förskoleklass samt i respektive årskurs i grundskola och grundsärskola.

Kommunala huvudmän ska ange hur skolplaceringsregeln rimlig närhet ska tillämpas i kommunen.

Samtliga huvudmän ska ange vilka urvalsgrunder som ska gälla för varje skolenhet i förskoleklass och respektive årskurs i grundskola och grundsärskola. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken omfattning de tillämpas och hur de förhåller sig till varandra.

Statens skolverk ska godkänna utformningen av de urvalsgrunder som huvudmän väljer att använda sig av. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som Skolverket godkänt ska övriga platser tilldelas elever enligt urvalsgrunden lika möjligheter.

Utredningens bedömning: Statens skolinspektion ska fortsatt besluta om en huvudman får använda färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval till en viss skolenhet eller elevgrupp från och med årskurs 4.

Det system för ett gemensamt skolval som utredningen föreslår ska omfatta alla skolor, oavsett huvudman. För att Skolverket ska kunna genomföra de skolplaceringar som utredningen föreslår behöver myndigheten ha tillgång till den information som processen kräver. Detta innebär att huvudmän inför skolvalsperioden ska anmäla till Skolverket regionalt dels hur många skolplatser de har, dels vilka urvalsgrunder som gäller vid respektive skolenhet.

Uppgift om kapacitet ska lämnas till Skolverket

För att ett effektivt skolval ska kunna göras krävs att Skolverket i förväg vet hur många platser varje huvudman kan erbjuda vid varje skolenhet. Detta är uppgifter som huvudmän behöver ta fram redan i dag. Den skillnad som följer av förslaget är att kapaciteten måste anmälas till Skolverket och att huvudmän, möjligtvis i högre utsträckning än i dag, måste hålla sig till angiven kapacitet. Utredningen bedömer att det dock måste finnas en fortsatt möjlighet till justeringar av den angivna kapaciteten så att klasstorlekarna blir rimliga på samtliga skolor och verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är lämpligt både ur ett undervisnings- och ur ett resurstilldelningsperspektiv. Under antagningens gång kommer vissa skolenheters kapaciteter behöva anpassas och enskilda elevplaceringar kan i vissa fall behöva diskuteras.

Skolverket regionalt ska ha ett särskilt ansvar att informera huvudmännen om antagningens preliminära utfall innan vårdnadshavarna informeras om den slutliga skolplaceringen. Om betydligt fler platser än behövt anmälts informeras huvudmännen om detta. Detta för att kunna justera så att inte flera skolor står med halvtomma klasser utan att vissa skolor i stället får fulla klasser medan andra skolor avstår från att ta emot elever. Om färre platser än behövt anmälts ansvarar Skolverket regionalt för att informera samtliga huvudmän om detta. Efter att ha nåtts av informationen har huvudmännen möjlighet att anpassa kapaciteten varpå en ny preliminär placering genomförs. Efter vidare sammanställning informeras kommunala huvudmän särskilt om läget. Det är kommunens ansvar att inför den slutliga placeringen säkerställa att skolplikten kan fullföljas. De kommunala skolorna behöver ha en flexibilitet som möjliggör snabba omställningar utifrån oförutsedda händelser så som exempelvis kraftig inflyttning. Även i ett system med gemensamt skolval ligger skolpliktsansvaret på kommunen samtidigt som de enskilda huvudmännen själva beslutar om sin dimensionering.

I dagsläget är det inget som hindrar en enskild huvudman att anpassa antalet platser under processens gång och det ska noteras att den flexibilitet som fristående skolor åtnjuter kräver att de kommunala huvudmännen har en beredskap att anpassa sin organisation därefter. Denna skillnad i ansvar ligger bakom de förändrade finansieringsvillkor som utredningen föreslår i kapitel 10. Eftersom dubbel-

placeringar med tillhörande överplaceringar och överkapacitet undviks leder dock ett gemensamt skolval till minskad total osäkerhet för skolorna och en ökad effektivitet. Det är också möjligt för huvudmän och skolor att i samarbete anpassa sina kapaciteter under antagningens gång.

Kommuner har i dag möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, att ta emot elever från andra kommuner. Detta skriver utredningen om i nästkommande kapitel. I samband med att huvudmännen uppger kapacitet till Skolverket bör kommuner även uppge i vilken omfattning elever folkbokförda i andra kommuner kan tas emot i kommunens skolor.

Godkännande av urvalsgrunder

Kommunala huvudmän ska fortsatt garantera elever en skolplacering i närhet till hemmet. Som utredningen visar i nästföljande kapitel använder kommuner olika metoder för att garantera en skolplacering i närhet till hemmet. Utredningen menar att det fortsättningsvis bör vara så att varje kommunal huvudman ska få avgöra hur denna rätt garanteras (se kapitel 6). Kommunala huvudmän ska emellertid anmäla till Skolverket hur rimlig närhet ska tillämpas i kommunen. Detta är viktigt, eftersom det är myndigheten som ska placera eleverna efter dessa principer. Skolverket ska dock inte formellt pröva en kommuns princip för att garantera elever en skolplacering i närhet till hemmet, vilket däremot gäller för urvalsgrunderna.

Det är viktigt att huvudmän fortsatt får välja vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid en situation där det är fler elever som vill ha placering vid en skolenhet än det finns platser. Utredningen föreslår i nästkommande kapitel vilka urvalsgrunder som huvudmän ska kunna använda för att prioritera elever. Huvudmännen ska anmäla till Skolverket vilka urvalsgrunder som ska gälla vid respektive skolenhet samt hur stor andel av eleverna som ska omfattas av respektive urvalsgrund. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval och olika urvalsgrunder kan gälla vid olika skolenheter. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken rangordning de ska användas. Skolverket ska kunna underkänna en huvudmans urvalsgrund om den strider mot författning. Detta kan vara

fallet om en huvudman exempelvis anmäler en urvalsgrund som inte är tillåten.

Skollagens nuvarande reglering saknar urvalsregler för kommunala skolor. I stället anges att vårdnadshavarnas önskemål ska vara styrande vid skolplaceringar, så länge dessa önskemål inte medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts.¹¹⁵ Utöver dessa två principer för skolplaceringar ska urvalsförfarandet vara objektivt, sakligt och icke-diskriminerande.¹¹⁶ Någon granskning av hur kommunala huvudmän gör sina skolplaceringar görs inte per automatik utan det är först om och när vårdnadshavare överklagar skolplaceringsbeslut som den kommunala huvudmannens urvalsprinciper och hur dessa står i överensstämmelse med gällande lagstiftning och principer för urvalsförfarande granskas.

För fristående skolor gäller att de, med undantag för vissa speciellt anpassade utbildningar, ska vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. Endast sådana urvalsgrunder som står i överensstämmelse med denna öppenhetsprincip och som Statens skolinspektion godkänner får användas.¹¹⁷ Skolinspektionen godkänner urvalsgrunder i samband med tillståndsprövningen. En enskild huvudman får däremot göra förändringar i sina urvalsgrunder utan att detta måste anmälas till Skolinspektionen. Hur urvalsgrunderna tillämpas granskas inte och eftersom sådana beslut inte går att överklaga överprövas de inte heller.

Ovan sagda innebär att varken kommunala eller enskilda huvudmäns urvalsförfarande granskas innan elever placeras respektive motas vid skolenheter. Genom utredningens förslag kommer en granskning av urvalsgrunderna att göras innan skolplaceringarna sker, vilket torde vara mer ändamålsenligt än dagens ordning där skolplaceringar vid kommunala skolenheter kan överprövas först när placeringen ägt rum.

Genom nu föreslagen ordning kommer också samtliga huvudmäns anmälda urvalsgrunder och dess giltighet granskas på förhand. Utredningens bedömning är att detta innebär en ökad rättssäkerhet för vårdnadshavare och elever.

¹¹⁵ 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § samt 11 kap. 29 § skollagen.

¹¹⁶ HFD 2015 ref. 50 och Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:45.

¹¹⁷ 9 kap. 17–18 §§, 10 kap. 35–36 §§ samt 11 kap. 34–35 §§ skollagen.

Som konsekvens av detta förslag kommer Skolinspektionen inte längre ha i uppgift att i samband med tillståndsprovning respektive tillsyn ta ställning till de urvalsgrunder som huvudmannen för skolenheten har valt och hur dessa förhåller sig till skollagens krav på öppenhet.

Ytterligare en konsekvens av förslaget är att enskilda huvudmäns urvalsgrunder genom Skolverkets hantering kommer att omfattas av offentlighetsprincipen, vilket innebär en ökad insyn i och kunskap om enskilda huvudmäns urvalsgrunder, något som i dagsläget är begränsat, se nästföljande kapitel.

Utredningen föreslår att Skolverkets beslut ska gälla omedelbart. Detta innebär att skolplaceringar och urval får ske enligt de urvalsgrunder som myndigheten godkänt. Ett eventuellt överklagande kommer således inte att hindra Skolverkets arbete med att placera elever enligt godkända urvalsgrunder. Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som Skolverket godkänt ska övriga platser tilldelas elever enligt urvalsgrunden lika möjligheter (se nästföljande kapitel).

Att Skolverket ska godkänna de urvalsgrunder som huvudmän använder sig av är ett ingrepp i det kommunala självstyret. Utredningen kan dock konstatera att den provning som myndigheten härvid företar är densamma som företas när ett kommunalt skolplaceringsbeslut överprövas av Skolväsendets överklagandenämnd eller förvaltningsdomstol (se mer under avsnitt 5.7.6), dvs. att principerna för skolplacering sker på ett rättssäkert sätt.

Skolinspektionen har i dag i uppgift att besluta om en huvudman får använda färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval till en viss skolenhet eller elevgrupp från och med årskurs 4.¹¹⁸ Detta ansvar ska fortsatt åligga Skolinspektionen. De huvudmän som tillämpar färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval vid en eller flera av sina skolenheter ska dock anmäla detta till Skolverket.

Särskilt om själva processen

Utredningen lämnar inte detaljerade förslag på hur själva skolvalsprocessen ska gå till. Detta bör utformas när väl regleringen är på plats och med inflytande av Skolverket regionalt samt i samverkan

¹¹⁸ 9 kap. 25–26 §§ skolförordningen.

med kommuner och enskilda huvudmän. Här lämnas endast mer övergripande bedömningar i frågan.

Utredningen bedömer att en större arbetsinsats kommer att krävas av såväl Skolverket som huvudmännen när det gemensamma skolvalssystemet ska sjasättas. Skolverket ska enligt utredningens förslag godkänna de urvalsgrunder som huvudmän väljer att tillämpa vid urval till sina skolenheter. När urvalsgrunderna godkänts kan urval ske i enlighet med dem. Skolverket behöver inte företa en formell prövning varje år av huvudmäns tidigare godkända urvalsgrunder utan det är endast de huvudmän som vill ändra urvalsgrunder som behöver ansöka om detta och få det godkänt av Skolverket. Enligt utredningens bedömning kommer endast ett begränsat antal huvudmän årligen ändra urvalsgrunder, vilket innebär att arbetets omfattning därmed begränsas. Inför det första gemensamma skolvalet behöver arbetet därför startas i god tid innan. Därefter bör hanteringen kunna ske löpande enligt en skolvalsprocess som i stora drag ser ut som följer:

Huvudmän bör i samband med höstterminsstart ange hur många platser de har vid respektive skolenhet till kommande läsår. De ska under samma period ange vilka urvalsgrunder de avser tillämpa vid respektive skolenhet.

Skolverket regionalt ska därefter hantera och de anmälda urvalsgrunderna. När urvalsgrunderna är godkända ska en första informationsomgång till vårdnadshavarna ske. Vårdnadshavare ska härigenom ges information dels om hur skolvalet praktiskt går till, dels information om olika skolenheter. Det ska också informeras om vilka skolor som använder färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval och hur anmälan till ett sådant färdighetsprov går till.

Urvalsgrunderna ska vara klara för att hanteras i systemet innan skolvalet öppnas för vårdnadshavarna i början av vårterminen. Det är viktigt att resultaten av färdighetsprov kan rapporteras in till Skolverket innan första omgången med preliminära placeringar görs. Efter att skolvalet stängt ska preliminära skolplaceringar göras, resultat meddelas huvudmännen och en första omgång justeringar ska möjliggöras fram till mitten av vårterminen. Därefter görs ytterligare en preliminär placering och de kommunala huvudmännen ges möjlighet att justera sin kapacitet. Slutlig placering ska vara klar i början av april varpå skolplaceringar meddelas vårdnadshavarna. Elever som

tillkommer efter den slutliga placeringen ska anmäla det till Skolverket regionalt och beredas plats enligt givna urvalsgrunder, med kommunen som garant för att rimlig närhet säkerställs. För att säkerställa rimlig närhet kan det krävas att kommunala huvudmän tvingas till ett överintag av sent tillkomna elever.

Särskilt om skolplaceringsbesluten

Inom de delar av såväl statlig som kommunal förvaltning som hanterar ett mycket stort antal ärenden årligen har automatisering av beslut kommit att bli en allt vanligare företeelse. Med automatiserat beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet.¹¹⁹ Enligt förvaltningslagen kan beslut fattas automatiserat utan att det behövs reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform.¹²⁰

Skolverket kommer årligen behöva fatta ett mycket stort antal beslut enligt på förhand fastställda urvalsgrunder. Enligt utredningens bedömning bör Skolverkets skolplaceringsbeslut fattas genom automatiserade beslut.

I sammanhanget bör det påpekas att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.¹²¹ Detta gäller självfallet även för de skolplaceringsbeslut som har fattats automatiserat.

5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Utredningens förslag: En elev ska endast få byta skola i samband med terminsstart.

Om det föreligger särskilda skäl ska skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under terminen.

En ansökan om skolbyte ska hanteras av Statens skolverk.

¹¹⁹ Prop. 2016/17:180.

¹²⁰ 28 § första stycket förvaltningslagen.

¹²¹ 32 § första stycket förvaltningslagen.

Utredningen föreslår att möjligheten att byta skola under pågående termin inte ska vara tillåtet. I stället ska elever ges möjlighet att byta skola inför varje terminsstart och ansökan ska då ske hos Skolverket regionalt inom det gemensamma skolvals-systemet.

Skolbyten utanför ordinarie skolvalsperioder kan uppstå av en mängd olika orsaker. Exempelvis på grund av att familjer flyttar mellan och inom kommungränser, att barnet inte trivs vid sin nuvarande skola eller att en plats vid en populär fristående skola frigörs. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret och det är inte möjligt för huvudmän att begränsa antalet byten.¹²²

Skolbyten får till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. Skolkommisionen konstaterar att en begränsning av möjligheten att byta skola skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar för att på ett effektivt sätt planera resursutnyttjandet.¹²³ Delvis tomma klasser och skolor innebär att offentliga medel används mindre effektivt. Utredningen föreslår i kapitel 9 att bidraget i form av grundbelopp för varje elev, den så kallade skolpengen, ska flyttas med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret. Detta innebär att de ekonomiska konsekvenserna av skolbyten mildras.

Sammantaget så är forskningsbilden av effekter av skolbyten för elevernas kunskapsresultat blandad. Medan det kan finnas positiva effekter för enskilda elever av att byta skola så är risken påtaglig att både skolbytande elever och deras skolkamrater påverkas negativt av dessa skolbyten, åtminstone temporärt. Dessa negativa konsekvenser kan dock mildras om skolbyten i möjligaste mån begränsas till tidpunkter när skolan har längre naturliga uppehåll; främst läsårsbyte men eventuellt också terminsbyte. Utredningen gör bedömningen att den förslagna begränsningen möjliggör i princip alla fördelar med skolbyten men att förslaget begränsar de negativa effekterna. Att även elever som inte själva byter skola riskerar att påverkas negativt av andra elevers skolbyten är enligt utredningen ett starkt skäl till den begränsning som föreslås.

Det kan också finnas incitament för familjer att genom skolbyten utanför den ordinarie skolvalsperioden försöka förbättra sina möjligheter att komma in på en viss skola, vilket utredningen skriver om

¹²² Se bl.a. Skolinspektionens beslut, diarienummer 2019:364.

¹²³ SOU 2017:35.

i avsnitt 5.2.2. Alla elever kan dock inte nyttja denna möjlighet och ju fler som nyttjar den, desto större blir behovet av att styra denna typ av val till ordinarie skolvalsperioder. I annat fall äventyras skolvalets integritet då principen om skolval under lika möjligheter och förutsättningar i praktiken åsidosätts. Det är inte heller främjande för skolväsendets övergripande kvalitet att ge vårdnadshavare och elever incitament att byta skola enbart för att kringgå skolvalets intentioner.

I vissa fall får skolbyte ske även vid andra tidpunkter

Det finns självfallet fall då det måste vara möjligt för en elev att kunna byta skola även under pågående läsår. Det mest uppenbara fallet är att eleven har flyttat inom eller till en annan kommun. Ett annat fall kan vara att eleven på grund av kränkningar kan ha goda skäl att inte vilja gå kvar i nuvarande skola.

Huvudmannen har vittgående ansvar att såväl motverka att elever utsätts för kränkande behandling som att utreda och vidta åtgärder när elever utsätts för kränkande behandling.¹²⁴ Utgångspunkten måste alltid vara att skolan vidtar åtgärder för de elever som utsätts för kränkningar så att eleven kan och vill gå kvar vid skolenheten. Ett skolbyte får aldrig bli huvudmannens lösning när en elev utsätts för kränkande behandling. Inte desto mindre kan det vara fullt förståeligt att den elev som utsätts för kränkningar vill byta skola. Detta ska givetvis vara möjligt med den föreslagna regleringen. Det ligger i sakens natur att skolbyten som föranleds av att eleven far illa vid sin nuvarande skola ska kunna vara lätthanterliga och att det inte ska ställas för höga krav på den utredning som ska ligga till grund för skolbytet. Bedömningen, huruvida en elev har särskilda skäl att byta skola, ska därför avgöras av rektor och vårdnadshavare tillsammans. Det är dock Skolverket regionalt som ska hantera själva skolbytet och erbjuda ny skolplacering. Sådana ärenden ska prioriteras av myndigheten och det är här viktigt att se till att handläggningen av dessa ärenden går snabbt.

¹²⁴ Se 6 kap. skollagen.

5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut

Utredningens förslag: Beslut av Statens skolverk att underkänna en huvudmans urvalsgrunder får överklagas av huvudmannen till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av Statens skolverk att frångå vårdnadshavares önskemål om skolplacering med hänvisning till att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Andra beslut av Statens skolverk att placera en elev vid en skolenhet med kommunal eller enskild huvudman får inte överklagas.

Utredningens bedömning: 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 ska fortsättningsvis kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Beslut i fråga om huruvida en kommun ska ta emot en elev från en annan kommun ska fortsättningsvis kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Skolverkets beslut om urvalsgrunder ska kunna överklagas

Skolverket ska ha i uppdrag att godkänna de urvalsgrunder som huvudmän väljer att använda vid en skolenhet. Utredningens bedömning är att denna prövning kommer att leda till att skolvalet blir mer rättssäkert och transparent. Om en huvudman anmäler en urvalsgrund som inte är reglerad i författning ska en sådan anmälan avslås. Detsamma ska gälla om en huvudman använder sig av kvot som urvalsgrund och kvoten antingen till sin utformning, eller genom dess tillämpning, strider mot diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen. Ytterligare en situation där ett avslag kan bli aktuellt är om en enskild huvudman anmäler urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband mellan två skolenheter där något verksamhetsmässigt samband inte föreligger.

Att huvudmännen själva ska avgöra vilka urvalsgrunder som ska gälla vid respektive skolenhet är en viktig princip. Det är därför

viktigt att det finns en möjlighet att överpröva ett beslut där Skolverket går emot huvudmäns val av urvalsgrunder. Utredningen föreslår därför att beslut, varigenom myndigheten avgör vilka urvalsgrunder en huvudman kan använda sig av, bör kunna överklagas av huvudmannen.

Förslaget innebär en ny ordning även för enskilda huvudmän, vars urvalsgrunder enligt dagens reglering inte kan överprövas.¹²⁵ Detta går i linje med utredningens ambition att både kommunala och enskilda huvudmän ska behandlas likvärdigt. Genom att enskilda huvudmäns urvalsgrunder överprövas är utredningens bedömning att en större transparens och även rättssäkerhet uppnås avseende fristående skolors skolplaceringar. Detta innebär i sin tur en ökad rättssäkerhet för de elever vars vårdnadshavare önskar en skolplacering vid en fristående skola.

Vilken metod kommuner väljer för att garantera elever en skolplacering i rimlig närhet till hemmet kommer, precis som i dag, att variera och vara beroende på flera olika variabler så som bl.a. kommunens geografi, demografi (glesbygd/tätort), antalet fristående skolor mm. Kommuner ska härvid ges ett stort handlingsutrymme för hur denna garanti ska tillgodoses. Skolverket ska inte överpröva hur kommuner väljer att tillgodose rätten till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Vid angivna förhållanden kommer därför inte heller kommuners tolkning av närhetsgarantin att överprövas av domstolar.

Utredningen har övervägt att överklaganden av Skolverkets beslut ska prövas av Skolväsendets överklagandenämnd. Skolväsendets överklagandenämnd överprövar i dagsläget beslut inom skolväsendet, däribland beslut om placering i kommunala förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor. Myndigheten har därför en särskild kompetens om skolväsendet och om att överpröva beslut om urvalsgrunder. En överprövning av underkända urvalsgrunder bör hanteras skyndsamt, vilket talar för att Skolväsendets överklagandenämnd ska hantera uppgiften, dels då nämndens handläggningstider generellt är kortare än hos domstolarna dels då nämndens avgörande inte kan överklagas.

Det är emellertid så att Skolväsendets överklagandenämnd tillkom för att tillvarata enskilda elevers och deras vårdnadshavares intressen inom skolområdet. Att hantera tvister mellan en huvudman

¹²⁵ 28 kap. 13 § skollagen.

och en myndighet är därför främmande sett till nämndens verksamhet och dess syfte. Det är vidare så att nämnden inte endast prövar huruvida urvalsförfarandet varit godtagbart, utan även huruvida ifrågavarande urvalsgrunder har tillämpats på ett korrekt sätt i det enskilda fallet, dvs. en prövning av huruvida eleven har rätt till aktuell skolplacering.

Utredningen gör mot bakgrund av ovanstående bedömningen att övervägande skäl talar för att förvaltningsdomstolarna ska pröva ett överklagande av Skolverkets beslut. Genom utredningens förslag om att ett beslut från myndigheten ska gälla omedelbart (se avsnitt 5.7.4) bör de nackdelar som en längre handläggningstid i förvaltningsdomstolen betyder minskas. Förslaget innebär att Skolverket kan utföra skolplaceringar utan att dess beslut vunnit laga kraft, till dess domstol beslutar annat (genom dom eller beslut om inhibition¹²⁶).

Beslut om placering vid skolenhet som är grundat på godkända urvalsgrunder ska inte kunna överklagas

Utredningen föreslår att vårdnadshavare inte ska kunna överklaga de beslut om skolplaceringar som Skolverket fattar. Beslut om att placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero ska däremot kunna överklagas.

Utredningen har övervägt att skolplaceringar ska kunna överklagas av vårdnadshavare. Ett skolplaceringsbeslut är ett beslut som påverkar eleven för lång tid. Att inte få sitt önskemål om en viss skolplacering tillgodosedd utan i stället få genomföra sin skolgång vid en annan skolenhet är ett beslut som är betydelsefullt för den enskilde. Detta talar för en möjlighet att överklaga beslutet. Eftersom det är samma myndighet som fattar beslut om skolplaceringar för såväl enskilda som kommunala huvudmän skulle i så fall alla beslut, oavsett huvudman, vara överklagbara. Detta ligger i linje med utredningens ambition att så långt som möjligt behandla kommunala och enskilda huvudmän likvärdigt. Mot bakgrund av vad som ovan anförts angående Skolväsendets överklagandenämnd vore det vid en sådan ordning rimligast att nämnden överprövade skolplaceringsbesluten. Vid en ordning där enskilda elevers skolplaceringsbeslut

¹²⁶ Med inhibition avses att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla, se 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

kan överklagas till överklagandenämnden borde även Skolverkets beslut om urvalsgrunder kunna överklagas till samma instans för att undvika de problem som uppstår med dagens uppdelning av prövningsinstanser (se avsnitt 5.2.4 ovan).

Att överklaga ett placeringsbeslut inom utbildningsområdet är inte självklart

Det är ur ett rättssäkerhetsperspektiv rimligt att huvudmäns urvalsgrunder kan överprövas, men det är enligt utredningens bedömning inte lika självklart att enskilda vårdnadshavare ska kunna överklaga ett skolplaceringsbeslut som har fattats enligt godkända urvalsregler och inte på grund av förhållanden som är hänförliga till eleven. Jämförelsevis går det inte att överklaga ett beslut om antagning i gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, dvs. ett beslut grundat på prioritering mellan sökande i de fall det är fler sökande än platser.¹²⁷ Det går inte heller att överklaga ett beslut om antagning till högskolan.¹²⁸ Det är inte heller möjligt att överklaga ett beslut om mottagande (eller att inte ta emot) av en elev vid skolenhet med enskild huvudman.¹²⁹

Det var inte möjligt att överklaga ett skolplaceringsbeslut innan nuvarande skollagen trädde i kraft. Det finns anledning att anta att det inte heller var lagstiftarens avsikt att varje skolplacering skulle kunna överklagas, snarare pekar förarbetsuttalanden på att införandet av en möjlighet att överklaga gjordes med hänvisning till sådana ingripande skolplaceringsbeslut som grundades på förhållanden hänförliga till eleven, snarare än sådana beslut som grundat sig i att andra elever har haft en bättre prioriteringsordning. I förarbetena konstateras följande:

I praxis har denna bestämmelse även tillämpats för en elev med behov av omfattande stödinsatser som inte kan tillgodoses vid den skolenhet där eleven fullgör sin utbildning. [...] Att mot elevens vilja neka en elevplacering eller flytta en elev kan givetvis vara ett mycket ingripande beslut för den enskilde. Rättssäkerhetsskäl talar då för att ett sådant beslut ska vara möjligt att överklaga, på samma sätt som sådana beslut som avses i andra punkten redan i dag är möjliga att överklaga. Även

¹²⁷ 28 kap. 18 § skollagen.

¹²⁸ Jfr 12 kap. 2 och 4 §§ högskoleförordningen.

¹²⁹ Jfr 28 kap. 13 § skollagen.

beslut om att frånga vårdnadshavarens önskemål på grund av att den önskade placeringen skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen ska därför kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.¹³⁰

Mot bakgrund av ovanstående förarbetsuttalanden var Skolväsendets överklagandenämnds tidigare tolkning att bestämmelsen tog sikte på de fall där anvisningen av annan skolplacering berodde på förhållanden hänförliga till eleven. Övriga skolplaceringar skulle enligt överklagandenämndens dåvarande praxis prövas enligt närhetsprincipen och därmed avgöras av förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning.

Genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 50 står det emellertid klart att samtliga urval av elever som grundas på att placeringen skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen ska prövas enligt denna grund och därmed kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande har bestämmelsen kommit att användas även när kommunala skolenheter måste göra urval i samband med skolstart. Enligt utredningens bedömning är det olyckligt att kommunala huvudmän enligt gällande reglering kan neka en elev en placering med hänvisning till att en skolenhet är full när den de facto inte är det, utan beslutet i stället grundas på att eleven har en sämre prioritering än de elever som får en av de lediga platserna. Att bestämmelsen kommit att användas för detta ändamål är dock förståeligt givet att det saknas urvalsregler för kommunala huvudmän.

I sammanhanget bör det nämnas att enligt regleringen i den gamla skollagen beaktades vårdnadshavarens önskemål om skolplacering efter att kommunen redan delat in elever på skolorna. De elever som då nekades plats gjordes så för att det de facto inte fanns platser kvar vid skolenheten. Ett sådant beslut gick inte att överklaga.¹³¹

Skolverkets prövning kommer motsvara den prövning som görs i dag

Ett placeringsbeslut vid en kommunal skolenhet kan överklagas antingen genom laglighetsprövning till förvaltningsdomstol eller genom förvaltningsbesvär till Skolväsendets överklagandenämnd, beroende

¹³⁰ Prop. 2009/10:165 s. 739 f.

¹³¹ 4 kap. 6 § skollagen (1985:1100).

på vilken grund som beslutet är fattat på, vilket utredningen beskriver i avsnitt 5.2.4.

Ett beslut grundat på närhetsprincipen överklagas genom laglighetsprövning.¹³² Genom den ordning som utredningen nu föreslår kommer en prövning motsvarande en laglighetsprövning, det vill säga en prövning av huruvida urvalsgrunden strider mot författning, att ske i samband med att huvudmännen anmäler de urvalsgrunder som de avser tillämpa vid sina skolenheter. I detta hänseende anser utredningen att enskilda inte lider någon rättsförlust genom de föreslagna ändringarna.

Kommunala huvudmän kan i dag även avslå en önskad skolplacering på den grunden att en skolplacering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Ett sådant beslut överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.¹³³

Den prövning som görs vid Skolväsendets överklagandenämnd innebär en prövning av huruvida kommunerna har hanterat urvalet till skolenheter på ett sätt som står i överensstämmelse med lagstiftningen. Denna prövning kommer med utredningens förslag att göras i ett inledande skede, i samband med att huvudmännen anmäler vilka urvalsgrunder som ska tillämpas. Däremot tas möjligheten bort att genom ett överklagande kunna förklaras berättigad till en skolplacering, något som är möjligt genom den prövning som Skolväsendets överklagandenämnd gör i dag. Härvid lider vårdnadshavare en viss rättsförlust genom förslaget.

Den prövning som sker i dag görs endast i de fall en vårdnadshavare överklagar en skolplacering och görs inte alls för de elever som inte får önskad skolplacering vid en fristående skola. Till skillnad från dagens ordning kommer alla huvudmän och samtliga urvalsgrunder att granskas och godkännas, eller avslås, hos Skolverket.

¹³² 28 kap. 18 § skollagen.

¹³³ 28 kap. 12 § 6 skollagen.

Är skolplacering en civil rättighet?

Europakonventionen (EKMR)¹³⁴ gäller som svensk lag.¹³⁵ Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. En författning som strider mot EKMR blir således grundlagsstridig.

Enligt artikel 6.1 EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upp- rättats enligt lag.

Frågan, huruvida ett beslut om skolplacering ska vara överklag- bart, måste därför även bedömas i förhållande till om ett sådant beslut kan anses utgöra en civil rättighet på så sätt som anges i Europakon- ventionen. Om så är fallet ska ett sådant beslut kunna överklagas.

En grundläggande förutsättning för att Artikel 6.1 EKMR ska vara tillämplig är bl.a. att det är fråga om en tvist som rör en rättighet eller skyldighet som har sin grund i nationell rätt. Av Europadomstolens praxis följer att Artikel 6.1 EKMR är tillämplig under förutsättning bl.a. att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtmin- stone rimliga grunder – kan hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning kan karaktäriseras som civil. Bedömningen av om en tvist är reell och seriös ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten av- ser. Rättigheter eller skyldigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan inte skapas genom ett åberopande av Artikel 6.1 EKMR. Först när det har konstaterats att en tvist avser en rättighet eller skyldighet enligt nationell rätt uppkommer frågan om denna till sin karaktär är civil. Avseende denna prövning har Högsta förvaltnings- domstolen uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning.¹³⁶ Det finns således en presumtion för att en konstaterad rättighet eller skyldighet är av civil karaktär.¹³⁷

¹³⁴ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättig- heterna och de grundläggande friheterna.

¹³⁵ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättig- heterna och de grundläggande friheterna.

¹³⁶ HFD 2011 ref. 22, HFD 2016 ref. 49 och HFD 2018 ref. 46.

¹³⁷ HFD 2019 ref. 10.

Barns rätt till skolgång fastslås i regeringsformen, där det anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.¹³⁸ Rätten till utbildning är således en rättighet som har sin grund i nationell rätt. Frågan är dock om rätten till en viss skolplacering (den önskade) är en civil rättighet i den mening som avses enligt Artikel 6.1. EKMR. Utredningen konstaterar härvid att såväl befintlig lagstiftning som den av utredningen föreslagna snarare reglerar situationen där det finns fler sökande än det finns platser, dvs. hur urvalet av elever ska göras. Denna reglering utgör en avvägning mellan olika elevers rätt till en och samma skolplacering, där olika elever må ha olika prioritetsordning beroende på tillämplig urvalsgrund, men där ingen elev tillskrivs en viss rätt. Utredningen anser därför att det saknas klara indikationer på att rätten till en viss skolplacering finns i svensk rätt, vare sig enligt den föreslagna regleringen eller den befintliga.

Utredningen gör därmed bedömningen att rätt till en viss skolplacering (den önskade) inte är en civil rättighet på så sätt som anges i EKMR. Det strider således inte mot EKMR att ett beslut om skolplacering inte kan överklagas. Inte heller kan ett beslut om att inte få en viss skolplacering anses vara ett mycket ingripande beslut för den enskilde innebärande att det föreligger starka rättssäkerhets-skäl som skulle kunna motivera en rätt att överklaga. Utredningen väger i bedömningen in att den prövning som görs i samband med ett överklagande, dvs. en prövning av huruvida huvudmannen använt sådana urvalsgrunder som är tillåtna enligt författning, redan kommer att göras i det skede som föregår skolvalet.

Vad som däremot kan anses vara en civil rättighet är den rätt som uttryckligen ges barn till samer att få fullgöra sin skolplikt i same-skolan. Ett sådant beslut ska därför fortsatt vara överklagbart.

Beslut hänförliga till eleven ska kunna överklagas

Utredningen gör bedömningen i kapitel 6 att bestämmelsen, att en huvudman ska få placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, ska bibehållas för kommunala huvudmän.

¹³⁸ 2 kap. 18 § regeringsformen.

Utredningen gör i samma kapitel även bedömningen att vårdnadshavares önskemål om skolplacering ska kunna frångås om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Ett sådant beslut ska formellt fattas av Skolverket.

En kommun kan enligt skollagens nuvarande reglering vara skyldig att ta emot en elev från en annan kommun om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens skola. Beslut, huruvida det föreligger särskilda skäl för en annan kommun än hemkommunen att ta emot en elev är ett beslut som tas med hänsyn till elevens personliga förhållanden.

Ovanstående beslut utgör mycket ingripande beslut för den enskilde eleven och det är skäl hänförliga till eleven som ligger till grund för utfallet. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt ur ett rättighetsperspektiv att sådana beslut mot en enskild elev fortsatt ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Möjlighet till rättelse och omprövning enligt förvaltningslagen

Även i en ordning där Skolverket fattar beslut på i förhand godkända urvalsgrunder kan ett beslut bli felaktigt, antingen på grund av felaktigheter i samband med handläggningen eller på grund av att exempelvis en elevs folkbokföringsadress har registrerats felaktigt. Av förvaltningslagen följer att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat om beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.¹³⁹

För det fall att Skolverket fattat beslut på felaktigt underlag eller att myndigheten i annat fall fattat ett beslut vars utgång blivit felaktigt ska det således vara möjligt för myndigheten att ändra beslutet, antingen genom att själva initiera en sådan omprövning, eller efter att vårdnadshavare påkallat behovet.

¹³⁹ 37 § förvaltningslagen (2017:900).

5.7.7 Sekretess hos Skolverket

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla hos Statens skolverk i ärende om skolplacering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen ska inte gälla för beslut i ärende.

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att var och en har rätt att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar hos svenska myndigheter. Offentlighetsprincipen får bara inskränkas om det är påkallat av hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga förhållanden.

Inskränkningar i offentlighetsprincipen ska noga anges i en särskild lag eller i annan lag till vilken den lagen hänvisar.¹⁴⁰ Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL (2009:400). En sekretessbestämmelse gäller normalt sett i en viss typ av ärende, viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Bestämmelsens räckvidd är således i regel begränsad. Vissa sekretessbestämmelser är dock tillämpliga inom hela den offentliga sektorn. Det gäller bl.a. de sekretessbestämmelser i 21 kap. OSL som gäller som ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. Som huvudregel överförs inte sekretess från en myndighet till en annan vid uppgiftsutbyte.¹⁴¹ Det finns dock vissa bestämmelser om överföring av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. Dessa innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet i vissa fall ska tillämpas även hos en myndighet till vilken uppgiften lämnas, även om sekretessbestämelsen enligt sin ordalydelse inte är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten.

En sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos en myndighet kallas för primär sekretessbestämmelse när den tillämpas hos den myndigheten.¹⁴² En primär sekretessbestämmelse kan tillämpas på uppgifter som den aktuella myndigheten får både från andra myndigheter och från enskilda. En sekretessbestämmelse som är tillämp-

¹⁴⁰ 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

¹⁴¹ Jfr prop. 2008/09:150 s. 285 f.

¹⁴² 3 kap. 1 § OSL.

lig hos en myndighet enbart på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess kallas för sekundär sekretessbestämmelse när den tillämpas av den myndigheten.¹⁴³ En sekundär sekretessbestämmelse kan bara tillämpas på uppgifter från den utlämnande myndigheten och inte på uppgifter som lämnas direkt från enskilda.

Utredningen föreslår att Skolverket ska hantera ansökningar och placeringar inom skolvalet. De uppgifter Skolverket inhämtar för att hantera denna uppgift är dels ansökningar från vårdnadshavare, dels uppgifter inhämtade från folkbokföringen. Sekretess gäller bl.a. i ärende vid myndighet där en part har skyddade personuppgifter.¹⁴⁴ Sekretess gäller t.ex. även för uppgift som rör en enskilds hälsa, såsom uppgifter om sjukdomar.¹⁴⁵ Således omfattas merparten av de känsliga uppgifter som kommer att hanteras inom ramen för skolvalet redan av sekretess.

Utredningen menar att det emellertid inte kan uteslutas att den enskilde som ansöker om skolplats lämnar uppgifter direkt till Skolverket som är av känslig karaktär utan att omfattas av någon av ovanstående sekretessbestämmelser i OSL, exempelvis uppgift om funktionsnedsättning eller socioekonomiska faktorer. Problem kan då uppstå genom att känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan komma att stå utan sekretesskydd i Skolverkets verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden ska gälla, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Den föreslagna sekretessbestämmelsen utgör således en primär sekretessbestämmelse hos Skolverket.

Den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgifter om en om en enskilds personliga förhållanden i ärenden hos ärende hos Skolverket om skolplacering är försedd med ett rakt skaderekvisit, dvs. det gäller en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

¹⁴³ 3 kap. 1 § OSL.

¹⁴⁴ 21 kap. 3 a § OSL samt 22 kap. 2 § OSL.

¹⁴⁵ 21 kap. 1 § OSL.

5.7.8 Skolor vars verksamhet inte sammanfaller med stadiindelningen

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör analysera situationen med skolenheter som har en verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen.

Som utredningen har beskrivit i avsnitt 5.2.3 innebär skolenheter med så kallad inkonsekvent stadiindelning ett problem som spiller över på andra skolenheter inom kommunen.

Det är inte möjligt för kommunen att styra vilka stadier en fristående skola som etablerar sig i en kommun har, men det påverkar de kommunala skolornas dimensionering. Så kan även fristående skolor påverkas av att andra fristående eller kommunala skolor startar med årskurser som inte harmonierar med övriga etablerade skolor i kommunen. För såväl fristående skolor som kommunala skolor kan detta få effekter, där skolor kan tappa stora delar av elevunderlaget i en årskurs och snabbt behöva ställa om sin verksamhet.

Att huvudmännen själva väljer vilka årskurser som ska finnas vid en viss skolenhet utan krav på att detta ska anpassas till övriga skolor eller efter stadiindelningen är ett problem som utredningen uppmärksammat. Det ingår emellertid inte i denna utrednings uppdrag att lämna förslag på vilka årskurser som skolors verksamhet ska få omfatta.

Det kan dock konstateras att om en samordning kan komma till stånd och där skolenheternas utbud anpassas mellan kommunala och fristående skolor skulle kostnaderna för skolan som helhet sänkas då det skulle minska antalet tomma skolplatser i olika klassrum.

Utredningen bedömer därför att Skolverket bör analysera frågan, bl.a. utifrån hur många skolor som erbjuder verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen och hur en reglering vars syfte är en strävan mot stadiindelade skolor skulle kunna formuleras.

Vidare utgör de nationella proven i årkurs 3, 6 och 9 en viktig komponent av utvärderingen av enskilda skolenheter. Proven följer rådande stadiindelning och är viktiga för att kunna utkräva ansvar. När skolenhetens verksamhet inte följer denna stadiindelning försvåras därför ansvarsutkrävandet vilket är ett ytterligare skäl till att rådande ordning utan krav på samstämmighet mellan skolans årskurssammansättning och stadistrukturen kan ifrågasättas.

6 Principer för placering, mottagande och urval

Utredaren har i direktivet givits i uppdrag analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om placering kan ändras för att ge kommuner bättre möjlighet att främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskolan. Utredaren har även givits i uppdrag att analysera om och i så fall hur gällande bestämmelser om mottagande och urval kan tillämpas på ett sätt som främjar en allsidig social sammansättning av elever vid fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor samt att analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om mottagande och urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor kan ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever.

I föregående kapitel tog sig utredningen an uppgiften att analysera hur ett gemensamt skolval till kommunala och fristående skolor med förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan införas. Syftet med de förslagen är att ett rättvist och välinformerat skolval, med ökad delaktighet och minskad segregation. Utöver detta behövs emellertid även ett regelverk som styr hur elever fördelas mellan olika skolenheter. I ett gemensamt skolval är det naturliga att detta regelverk tar sig uttryck i prioriteringsregler som avgör vilka elever som ska ges förtur när en skola har fler sökande än platser, vilket utredningen benämner urvalsregler.

Alla elever ska kunna gå i skolor med hög och likvärdig kvalitet och skolväsendet ska kompensera för skillnader i elevers förutsättningar. Som utredningen skriver om i kapitel 4 uppstår skolsegregation i princip via boendesegregation, de skolval som vårdnadshavarna gör och den selektion av elever som skolorna gör, antingen via direkt elevurval eller via de urvalsgrunder och skolvalsmekanismer som

tillämpas. För att kunna bryta skolsegregationen krävs inte endast ett förändrat skolval utan även en förändring av regleringen som styr vilka elever som ska tas emot respektive placeras vid vilken skol-enhet.

För kommunala skolor talar man om placering av elever och för fristående skolor talar man om mottagande av elever. Begreppet antagning används framför allt för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I detta kapitel beskrivs hur kommuner och enskilda huvudmän placerar respektive tar emot elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola och hur dessa metoder kan användas för att främja en allsidig social sammanställning av elever vid såväl kommunala som fristående skolor. Utredningen lämnar i slutet av detta kapitel förslag på förändrade urvalsregler.

6.1 Gällande reglering för placering, mottagande och urval

En utgångspunkt i det nuvarande styrsystemet är att skolor, oavsett huvudman, i så stor utsträckning som möjligt ska ha samma villkor och skyldigheter. Detta för att främja kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet. Detta är ett uttryck för principen om lika behandling mellan kommunala och fristående verksamheter. Huvudprincipen är således att kommunala skolor och skolor med enskilda huvudmän så långt som möjligt ska ha samma villkor och därmed samma regelverk. Vad gäller villkor för placering, mottagande och urval skiljer sig dock reglerna åt mellan kommunala och enskilda huvudmän. De skilda förutsättningarna följer bl.a. av de skillnader i ansvar för skolverksamheten som råder mellan kommunala och enskilda huvudmän, vilket utredningen skriver om i kapitel 3.

Vårdnadshavare har sedan början av 1990-talet en möjlighet att välja vilken skola deras barn ska gå på, eller, rätteligen, lämna önskemål om skolplacering. Vid urval till en kommunal skolenhet, dvs. när det finns fler sökande elever än det finns platser, gäller – något förenklat – samma regler oavsett om man uttryckt önskemål om skola eller inte. För fristående skolor gäller det rakt motsatta, har du inte gjort ett val placeras du inte där.

6.1.1 Skolplacering vid kommunala skolenheter

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.¹ Regeringsformen fastställer därmed varje elevs rätt att kunna genomföra skolplikten vid en kommunal skola. Detta innebär också att kommunen ansvarar för att se till att de elever som sökt plats vid en fristående skola men som ej erhållit en sådan ska erbjudas plats vid en kommunal skolenhet.

En elev ska enligt skollagens bestämmelser placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå, den s.k. *valfrihetsprincipen*.² Vårdnadshavares önskemål ska således vara vägledande vid placering av elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Inte sällan uppstår situationen att en skolenhet har fler sökande än det finns tillgängliga platser. Eftersom en elev som inte kan få plats i den skola som vårdnadshavaren valt kan komma att påverka urvalet till en annan skola måste kommunen vid urvalet hitta den bästa lösningen för alla berörda elever.

I situationer då flera önskat att gå i en skola än det finns plats, ska samma principer vid urvalet gälla som då något önskemål inte framställts. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts (den s.k. *närhetsgarantin*), ska kommunen placera eleven vid en annan av kommunens skolenheter.

I annat fall får kommunen bara frångå önskemålet om önskemålet skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.³ Bestämmelsen blir tillämplig om skolenheten inte har plats för alla som vill gå där och många kommuner har kommit att hänvisa till betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter när elever nekas en skolplacering vid en översökt skola på grund av att eleven har en sämre prioritering än de elever som får de lediga platserna, något utredningen skriver om i föregående kapitel.

Bestämmelsen är även tillämplig om en elev har ett så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går. Då får eleven placeras vid en skola där stödet lättare kan

¹ 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152).

² 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket skollagen.

³ 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket skollagen.

ges. Det får enligt praxis ställas högre krav på en kommun vad avser att flytta en elev som redan har en skolplacering än när det är fråga om en nyplacering.⁴ Mot bakgrund av en kommuns skyldighet att fördela resurserna mellan sina skolenheter som följer av 2 kap. 8 a § skollagen måste det ställas relativt höga krav för att kostnader eller andra svårigheter som uppstår vid en viss skolenhet ska anses innebära betydande organisatoriska svårigheter för kommunen.⁵ En skola har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad. Att eleven har behov av en lugn lärmiljö, anpassad undervisning och anpassat undervisningsmaterial har ansetts vara stödbehov som ska tillgodoses inom ramen för elevens ordinarie skolplacering och innebär inte i sig att det föreligger betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter för eleven att gå kvar på den skolenhet där eleven är placerad.⁶ Däremot har en kommun bedömts ha fog att neka en elev skolplacering på denna grund i ett ärende där eleven hade behov av ett eget rum för undervisning samt plats för hjälpmedel och utrymme för att utföra sina aktiviteter. Utrymme för detta fanns inte på den önskade skolan. För att elevens behov skulle kunna tillgodoses hade skolan behövt byggas ut och handikappanpassas ytterligare, vilket kommunen inte hade förutsättningar att göra.⁷ Utgångspunkten är dock alltid att det stöd som en elev behöver ska ges på den skolenhet där eleven går och svårigheterna ska vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen. Att stödbehovet skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en särskild skolenhet kan därför inte i sig anses tillräckligt för att en elev ska kunna flyttas.⁸

⁴ Skolväsendets överklagandenämnd beslut diarienummer 2016:625.

⁵ Skolväsendets överklagandenämnd beslut diarienummer 2017:122.

⁶ Skolväsendets överklagandenämnd beslut diarienummer 2012:477.

⁷ Skolväsendets överklagandenämnd beslut diarienummer 2018:484.

⁸ Prop. 2009/10:165 s. 379.

Bestämmelser om urvalsregler saknas

För kommunala skolor saknas urvalsregler i skollagen, dvs. bestämmelser som avgör vilka elever som ska få plats vid en skola när det är fler sökande elever än det finns platser. När väl närhetsgarantin tillgodosetts för elever vid kommunala skolor har kommuner rätt att själva utforma sina urval. Urvalsförfarandet måste vara objektivt, sakligt och icke-diskriminerande.⁹ Boende i skolenhetens upptagningsområde, syskonförtur och relativ närhet har bedömts vara godtagbara urvalsgrunder. De urvalsgrunder som kommuner använder vid skolplaceringen får dock inte begränsa eller sätta vare sig valfrihetsprincipen eller närhetsprincipen ur spel.

Närhetsgarantin innebär inte en ovillkorlig rätt för en elev att bli placerad vid den skolenhet som ligger närmast hemmet om det finns flera skolor i området i rimlig närhet. Vad som avses med uttrycket ”nära hemmet” är inte närmare definierat vare sig i lagen eller i dess förarbeten. Det ankommer på varje kommun att bestämma vilka kriterier som ska gälla i fråga om uttrycket ”nära hemmet”.¹⁰ En kommun har i princip möjlighet att på eget initiativ tillämpa, eller sluta tillämpa, relativ eller absolut närhet som urvalsgrund, så länge som närhetsgarantin tillgodoses.¹¹ Innebörden får antas vara beroende av de lokala förhållandena, varför det i första hand får anses ankomma på varje kommun att för sig bestämma vilka kriterier som ska gälla, med beaktande av faktorer som t.ex. elevernas ålder och avståndet mellan hemmet och olika tillgängliga skolor. Närhetsgarantin ger endast utrymme att åsidosätta en vårdnadshavares önskemål, valfrihetsprincipen, om inte de elever som har beviljats plats i den aktuella skolan verkligen har varit beroende av att placeras där för att kunna gå i en skola nära hemmet, dvs. absolut närhet är inte ensamt avgörande.¹²

Olika kommuner använder sig av olika principer för att avgöra närhet. Om det inte finns någon skola nära hemmet måste kommunen i enlighet med närhetsgarantin beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleven. I vissa fall kan flera skolor bedömas som likvärdiga ur kommunikationssynpunkt även om de inte ligger på samma avstånd från hemmet. Eleven får dock inte drabbas

⁹ HFD 2015 ref. 50 och Skolväsendets överklagandenämnds beslut 2016:45.

¹⁰ HFD 2015 ref. 50.

¹¹ Se Skolväsendets överklagandenämnd (2017).

¹² HFD 2015 ref. 50. Absolut närhet = elevernas avstånd mellan hemmet och den önskade skolan i meter.

av en allvarlig försämring beträffande sin skolväg om kommunen placerar eleven vid en annan skolenhet än den närmaste.

Kommunen har även en möjlighet att frångå vårdnadshavares önskemål om placering vid en viss skola om den önskade placeringen om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.¹³ Bestämmelsen är endast tillämplig för grundskolan respektive grundsärskolan och inte förskoleklassen. Att placera en elev vid en annan skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero blir aktuellt om det finns behov av att flytta en elev på grund av att elevens eget beteende påverkar andra elevers trygghet och studiero i sådan omfattning att eleven inte kan gå kvar på skolenheten.

I kommuner med segregerade områden finns få verktyg för att motverka skolsegregationen dels beroende på hur närhetsgarantin kommit att tolkas i flertalet kommuner, dels då det inte finns några möjligheter att prioritera vissa grupper framför andra när prioriteringsregler sätts upp. I syfte att motverka konsekvenserna av boendesegregationen utarbetades vid Regeringskansliet ett förslag om kvoter vid kommunala skolor under 2017.¹⁴ Enligt förslaget skulle kommuner kunna göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever genom att ta in elever via en särskild kvot. Förslaget har remiterats men har därefter inte tagits vidare.

6.1.2 Mottagande i en annan kommuns skolenhet

En elev kan tas emot i grundskolan i en annan kommun än hemkommunen i framför allt följande två fall. För det första har en kommun en rätt, men inte skyldighet, att ta emot en elev från en annan kommun efter önskemål av elevens vårdnadshavare. För det andra kan en kommun vara skyldig att ta emot en elev från en annan kommun om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.¹⁵

Frågan om särskilda skäl föreligger ska prövas med hänsyn till elevens förhållanden. Exempel på särskilda skäl kan vara bland annat kränkande behandling och andra allvarliga konfliktsituationer.¹⁶

¹³ 10 kap. 30 § andra stycket samt 11 kap. 29 § andra stycket skollagen.

¹⁴ Utbildningsdepartementets promemoria (2017).

¹⁵ 9 kap. 13–14 §§, 10 kap. 25 och 27 §§ samt 11 kap. 25–26 §§ skollagen.

¹⁶ Prop. 1992/93:230 s. 60.

6.1.3 Mottagande vid skolenhet med enskild huvudman

Varje fristående skola ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen eller grundskolan respektive grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd eller till vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.¹⁷ Det sistnämnda kan t.ex. vara skolor inriktade på tvåspråkig undervisning.¹⁸

För att en elev ska bli mottagen på en fristående skola krävs att vårdnadshavarna gjort ett aktivt val. En elev kan alltså inte placeras vid en fristående skola om vårdnadshavarna inte ansökt om det. I en situation där en fristående skola har fler sökande än tillgängligt antal platser får endast sådana urvalsgrunder användas som inte sätter öppenheten ur spel.¹⁹ Har en fristående skola däremot färre sökande än platser kommer platser stå tomma på skolan och inte, som ibland är fallet för kommunala skolor, fyllas med elever som inte fått plats vid den valda skolan på grund av att andra elever har rätt till en skola nära hemmet.

De urvalsgrunder som tillämpas behöver därför vara objektiva till sin karaktär. I kravet på en objektiv urvalsgrund ingår att den ska vara förutsägbar. Skolinspektionen godkänner vilka grunder fristående skolor får använda.²⁰ Vilka grunder som ska användas avgör respektive huvudman.

De urvalsgrunder som Skolinspektionen har godkänt är:

- anmälningsdatum,
- syskonförtur,
- geografisk närhet,
- förtur för de elever som går i skolans tillhörande förskoleklass, samt
- verksamhetsmässiga samband på två olika grunder; organisatoriskt samband till exempel att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och/eller personal med den aktuella skolan eller pedagogiskt samband, till exempel Waldorf- eller Montessoriinriktning.

¹⁷ 9 kap.17 § samt 10 kap. 35 § samt 11 kap. 34 § skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165 s. 743.

¹⁹ Prop. 1995/96:200 s. 42.

²⁰ 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § samt 11 kap. 35 § skollagen.

I samband med Skolinspektionens tillståndsprovning respektive tillsyn tas ställning till de urvalsgrunder som huvudmannen för skolenheten har valt och hur dessa förhåller sig till skollagens krav på öppenhet. En huvudman är inte bunden till de urvalsgrunder som finns angivna i ett beslut om godkännande utan får besluta om att göra förändringar i sina urvalsgrunder utan att detta måste anmälas till Skolinspektionen. Däremot uppmanas fristående skolor att vara tydliga och öppna med vilka urvalsgrunder som gäller för att föräldrar och elever ska känna till förutsättningarna och urvalsgrunderna får därför inte ändras under en pågående ansöknings- och urvalsprocess.

Fristående skolor har rätt att göra avvikelser från denna huvudregel om det finns stöd i andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och särskilda utbildningar. Exempel på särskilda utbildningar i grundskolan är särskild utbildning i form av förberedande dansarutbildning och särskild utbildning med judiska studier.

Fristående skolor har även en möjlighet att begränsa utbildningen till elever i behov av särskilt stöd. Detta gör det möjligt för fristående skolor att specialisera utbildningen till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter vid så kallade resursskolor.

Sedan den 1 november 2016 kan fristående skolor som har kö även ta emot nyanlända elever på en särskild kvot.²¹ De elever som tas emot med stöd av denna kvot ska ha varit bosatta i Sverige mindre än två år före starten av det aktuella läsåret och får högst utgöra högst 5 procent av eleverna. Syftet är att fristående skolor som har kö lättare ska kunna ta emot nyanlända elever. Enligt vad utredningen erfar har kvoten använts i begränsad omfattning. Bestämmelserna om den särskilda kvoten upphör att gälla vid utgången av 2021.

Skolkostnadsutredningen lämnade i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* förslag om att Skolinspektionen i beslut om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska ange vilka urvalsgrunder den fristående skolenheten får tillämpa när det inte finns plats för alla sökande. För att en skola ska kunna ändra urvalsgrunderna före-

²¹ Förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor. Kvoten kan användas vid urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som har fler sökande än platser.

slås det krävas ett nytt beslut från Skolinspektionen.²² Utredningens förslag har ännu inte lett till någon lagstiftning.

6.1.4 Mottagande vid skolenhet med statlig huvudman

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.²³

Barn som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning ska tas emot i specialskolan om de på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. Urvalet till specialskolan bygger på huruvida eleven tillhör specialskolans målgrupp eller inte och frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.²⁴

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan. Mottagande vid sameskolan är formulerat som en rättighet för dessa elever och några urvalsgrunder som avgör vilka elever som ska få en skolplacering om det finns fler sökande än platser, blir alltså inte aktuellt vid sameskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl.²⁵ Exempel på särskilda skäl kan vara ett barn från en ort med sameskola, men utan kommunal grundskola, tvingas att åka till en annan ort med kommunal grundskola, om han eller hon inte får gå i sameskolan.²⁶

6.1.5 Särskild antagning genom färdighetsprov

Huvudregeln är att tester och prov inte får utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet. Ett undantag från denna huvudregel är möjligheten att skapa så kallade profilklasser till vilka det ställs krav på genomfört färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet.

²² SOU 2016:66.

²³ 2 kap. 4 § skollagen.

²⁴ 7 kap. 6 § skollagen.

²⁵ 7 kap. 7 § skollagen.

²⁶ Prop. 1985/86:10 s. 118.

Färdighetsprov som metod för antagning eller urval får endast användas för undervisning i ämnena bild, idrott och hälsa, musik eller slöjd och ske från och med årskurs 7, alternativt årskurs 4 efter tillstånd från Skolinspektionen. När färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas. Detta innebär att de kommunala skolor som tillämpar sådana färdighetsprov till profilklasser får åsidosätta närhetsgarantin.²⁷

I förarbetena framhålls att färdighetsprov kan fylla en viktig funktion i samband med antagning och urval till utbildningar som kräver särskilda färdigheter. Där uttalas vidare att ett syfte med sådana tester är att bedöma möjligheten för en elev att följa en utbildning som erbjuds inom ramen för en viss profil. Det kan inte anses ligga i en elevs intresse att påbörja en utbildning med viss profil för att sedan efter ett tag upptäcka att hon eller han saknar förutsättningar för att kunna slutföra den.²⁸

Regeringen får även besluta att färdighetsprov i musik får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i förskoleklassen och årskurs 1–3 i grundskolan vid eller inom en viss skolenhet.²⁹ Ett sådant beslut får bara fattas om färdighetsprov användes vid antagning eller urval till utbildningen före utgången av juni 2011 och det finns särskilda skäl.

Sedan 2012 pågår även en försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i årskurserna 7–9. För sådan utbildning får färdighetstester och kunskapsprov användas för urval. Verksamheten, som bedrivs i begränsad omfattning och efter ansökan och beslut från Skolverket, omfattar såväl offentliga som enskilda huvudmän. Försöksverksamheten innebär bl.a. att eleven i grundskolan kan läsa kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner och få betyg.³⁰ Utbildningen kan inriktas mot något eller några av ämnena matematik, naturorienterande ämnen (biologi, fysik eller kemi), eller samhällsorienterande ämnen (geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap), engelska och språkval. 25 utbildningar vid 24 skolor ingår i försöksverksamheten som startade 2012 och avslutas 2024 med sista intag till årskurs sju hösten 2021.³¹

²⁷ 9 kap. 6 § och 10 kap. 9 § skollagen samt 9 kap. 25–26 §§ skolförordningen.

²⁸ Prop. 2009/10:165 s. 371.

²⁹ 9 kap. 6 a § samt 10 kap. 9 a § skollagen.

³⁰ Förordning (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser.

³¹ Källa: Skolverket.

6.1.6 Rätten till skolskjuts

En elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola med offentlig huvudman har rätt till skolskjuts om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Det är elevens hemkommun som ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Rätten till kostnadsfri skolskjuts gäller inte för de elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.³²

De flesta kommuner har antagit ett skolskjutsreglemente där de anger vilket avstånd som ger rätt till skolskjuts för olika åldrar och årskurser, detta innebär att villkoren för skolskjuts skiljer sig mellan olika kommuner. Kommunerna är dock enligt skollagen skyldiga att göra en individuell bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts. Trafikförhållandena längs med skolvägen kan t.ex. vara ett skäl till behov av skolskjuts, även om avståndet inte berättigar till det. Skolskjuts kan också behöva erbjudas årets mörka delar.³³

6.2 Vilka metoder används för placering av elever?

Utredaren har bl.a. givits i uppdrag att kartlägga vilka metoder för placering av elever inom förskoleklass och grundskola som kommuner använder i dag och analysera hur dessa kan användas för att främja en allsidig social sammanställning av elever. Även om utredningen inte har motsvarande kartläggande uppdrag för skolor med enskilda huvudmän finns det ändå anledning att övergripande beskriva vilka metoder som tillämpas för mottagande i förskoleklass och grundskola med enskild huvudman. Detta sker i avsnitt 6.2.2. Regler för urval till grundsärskolan är samma som för grundskola och beror således på huruvida huvudmannen är kommunal eller enskild.

³² 9 kap. 15 b §, 10 kap. 32 § samt 11 kap. 31 § skollagen. För grundsärskolan gäller också att en elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som är beläget i en annan kommun än hemkommunen och som går i en grundsärskola i den kommun där eleven vistas har rätt till skolskjuts. I detta fall är det skolkommunen som ansvarar för skolskjutsen men hemkommunen ska stå för kostnaderna. 11 kap. 32 § skollagen.

³³ Kammarrättens i Sundsvall dom i mål nr 2264-13.

Det utredningen beskriver i kommande två avsnitt gäller således även för grundsärskolan.

6.2.1 Placering av elever i kommunala förskoleklasser och grundskolor

Som utredningen konstaterat ovan blir urvalsregler aktuella först när antalet sökande elever överstiger antalet platser vid en viss skola. Så länge som en kommun kan garantera alla elever en skolplacering nära hemmet finns det inget som hindrar kommunen att i övrigt välja att tillämpa urvalsregler som t.ex. syskonförtur.

Eftersom skollagen inte reglerar vilken princip kommuner ska tillämpa för att garantera skolplaceringar i närhet till hemmet har det vuxit fram en mängd olika metoder för skolplaceringar i landets kommuner. Utredningen avser i förevarande avsnitt beskriva de vanligaste metoderna kommuner tillämpar samt – i förkommande fall – de olika metodernas förenlighet med gällande skolförfattningar. Inte sällan uppstår situationen att två eller fler elever har samma avstånd eller prioritering till en viss skolenhet, kommuner behöver därför ofta ha andra urvalsregler för placering än närhet. Även detta redogörs för i detta avsnitt.

Metoder för att garantera närhet

Upptagningsområde

Det traditionella sättet att hantera det offentliga ansvar att tillgodose familjer en skola nära hemmet är med hjälp av upptagningsområden. Med upptagningsområde avses att en kommun inför skolplaceringen delar upp kommunen i geografiska områden där varje grundskola tilldelas ett geografiskt område. Barn erbjuds sedan plats på den kommunala grundskola vars upptagningsområde barnet tillhör. De familjer som inte är nöjda med sin placering får vanligtvis själva ta initiativ till att få en annan skolplacering. Förutom att möjliggöra lokal planering av skolkapaciteten skapar upptagningsområden en naturlig koppling mellan hem och skola vilket bland annat kan underlätta skolbarnens sociala liv. En annan uppenbar konsekvens av upptagningsområden är att boendesegregationen får ett omedelbart

genomslag på skolsegregationen. Beroende på hur upptagningsområden ritas kan de emellertid användas både för att mildra och öka den segregation som boendet i sig ger upphov till. I dagsläget är det vanligtvis mindre kommuner där geografi, demografi och kommunikationer skapar en naturlig placering och där skolvalet därmed inte är en stor fråga som fortfarande använder denna metod. I de kommuner där många fristående skolor finns etablerade och/eller vårdnadshavare tenderar att lämna önskemål om skolenhet kan dock metoden vara svår att upprätthålla.

Skolväsendets överklagandenämnd har förklarat att ett system där skolplatser tilldelas elever baserat på upptagningsområden och först därefter tillgodoser vårdnadshavares önskemål i mån av plats, inte är förenligt med skollagens placeringsbestämmelser. Detta då den åsidosätter den princip som ska vara vägledande vid placering av elever i förskoleklass och grundskola, nämligen vårdnadshavares önskemål.³⁴

Absolut närhet

Urvalsmetoden absolut närhet innebär att en elev som bor närmare en skola har förtur framför en elev som bor längre bort. Enkelt uttryckt kommer skollagens uttryck ”nära hemmet” då att tillämpas som ”närmast hemmet”. Absolut närhet garanterar närhet till skolan för de elever som bor närmast skolan, men inte för alla elever i en kommun.

Att tillämpa absolut närhet är extra problematiskt i kommuner som består av en centralort med kringliggande landsbygd. Den elev som har långt till närmsta skola kommer då inte kunna placeras på någon av de närmast liggande skolorna eftersom det alltid kommer att finnas andra elever som har närmare till respektive skola (under förutsättning att dessa har fler sökande än platser). På så sätt garanterar metoden inte rätten till en skola nära hemmet för dessa elever.

Detta problem uppmärksammades av Högsta förvaltningsdomstolen som fastslog att absolut närhet, ensamt, inte kan garantera närhetsprincipen.³⁵ Efter avgörandet har de flesta kommuner slutat använda sig av principen. De kommuner som fortfarande använder

³⁴ Se bl.a. Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:243.

³⁵ HFD 2015 ref. 50.

metoden kombinerar nästan alltid denna regel med en annan regel för att tillgodose närhetsgarantin.

Relativ närhet

Med relativ närhet avses att varje elevs avstånd till sökt skola och närliggande skolor jämförs i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Den elev som får störst förlängning av skolvägen om placeringen inte blir vid den önskade skolan har företräde till placering utifrån närhetsprincipen.

Genom olika rättsliga avgöranden står det klart att det sätt kommuner kan säkerställa att kravet på placering nära hemmet inte åsidosätts i en urvalssituation är genom att jämföra elevernas *relativa närhet* till den önskade skolan.³⁶

Metoden kan dock ge orimliga resultat om den används som enda urvalsgrund eftersom många elever får samma relativa avstånd till en skola. Utfallet kan även bli svårt att motivera för vårdnadshavare: elever som bor väldigt nära en skola kanske inte får plats där för att det finns en stor mängd elever på andra sidan skolan som inte har någon annan skola i närheten.

Tillämpning av relativ närhet kan leda till att elever som inte kan erbjudas plats på sin närmsta skola i slutändan får en skolplacering långt ifrån hemmet. En elev som bor mitt emellan två populära skolor där det bor många barn kommer inte få en speciellt bra relativ närhet till någon av dessa skolor eftersom avståndet till de två skolorna jämförs mot varandra. Om eleven inte kommer in på någon av dessa två skolor och ska testas mot den tredje närmsta skolan mäts den relativa närheten fortfarande mot den närmsta skolan. Detta trots att eleven blivit nekad plats där. Den relativa närheten till denna skola kommer därför vara ännu sämre och risken är stor att eleven inte kommer komma in där heller. Denna situation blir värre och värre varje gång eleven blir nekad på en skola och tillslut kommer eleven bli placerad på en skola där det inte finns fler sökande än platser.

Skolväsendets överklagandenämnd har konstaterat att resultatet vid tillämpningen av relativ närhet kan bli otillfredsställande just för de elever som har flertalet skolor i närområdet men som på grund av tillämpningen av urvalsgrunden relativ närhet blir placerad på en

³⁶ Se bl.a. Kammarrättens i Stockholm dom 8650-16.

skola långt bort, men konstaterar samtidigt att relativ närhet uppfyller kraven för en urvalsgrund och därmed är godtagbar.³⁷ Detta kan antas vara svårt att förutse för den förälder som bor i ett område med närhet till flera attraktiva skolor och som på grund av just närheten till flera skolor upplevt en viss förutsägbarhet vad gäller barnens skolgång.

Tillämpning av relativ närhet som urvalsgrund leder således ibland till svårbegripliga skolplaceringar, inte minst då för elever som bor nära flera skolor. Vidare ter det sig inte sällan orimligt att låta någon meters lägre avstånd få en så avgörande betydelse för skolplaceringen. När avstånd används på detta sätt är det snarast att likställa med en slumpfaktor. Många kommuner väljer dock att använda sig av urvalsgrunden, troligtvis för att den inte har underkänts vid överprövning.

Relativ närhet i förhållande till en referensskola

Ett sätt att undvika de problem som uppstår vid en strikt tillämpning av relativ närhet för de elever som bor relativt nära flera skolor är att inte mäta relativ närhet mot närmsta alternativa skola utan mot en fast skola (kallad referensskola eller garantiskolan) där eleven är garanterad en plats. På detta sätt garanterar garantiskolan/referensskolan en placering vid en skolenhet nära hemmet. Relativ närhet utifrån denna skola blir, precis som med absolut närhet (i kombination med en garanti) ovan, mest en regel som syftar till att minimera onödigt långa skolvägar.

Metoden har tydliga fördelar men är svår att upprätthålla i de kommuner där man inte har tillräckligt många platser på de kommunala skolorna för att garantera alla elever en plats. Systemet bygger nämligen på att alla elever garanteras en plats på en specifik skola. Om en stor andel av eleverna går på fristående skolor kommer kommunen, av ekonomiska skäl, inte att kunna upprätthålla dessa platser. I dagsläget kan kommunerna inte veta säkert vilka elever som kommer välja en fristående skola och måste därför göra antagande om hur många elever på varje skola som kommer gå till fristående skolor. På en enskild skola ett enskilt år kan dessa gissningar bli fel och man riskerar då ha garanterat för många elever plats på skolan. Detta

³⁷ Se bl.a. Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:274.

problem skulle dock delvis kunna avhjälpas med en bättre samordning mellan kommuner och fristående skolor.

Relativ närhet i förhållande till nästa valda skola

Ett tredje sätt att beräkna relativ närhet är att mäta den relativa närheten i förhållande till vårdnadshavarnas rangordnade önskemål om placering där den relativa närheten beräknas på avståndet mellan varje sökande elevs folkbokföringsadress och den skola eleven valt i första hand, med avståndet mellan elevens folkbokföringsadress och elevens alternativa skola. Som alternativ skola används den skola som vårdnadshavaren valt i andra hand. Syftet med modellen är att relativt avstånd faktiskt beräknas mot en skola där det är sannolikt att eleven hamnar.

Nackdelen med metoden är uppenbar: vid tillämpningen av denna princip får vårdnadshavarnas rangordnade önskemål avgörande betydelse för vilka som fått plats vid en skola när antalet sökande har varit större än antalet platser. Kammarrätten i Stockholm har konstaterat att en sådan fördelning strider mot de i förarbetena till skollagen uttryckliga uttalandena om att om platserna vid en viss skola inte räcker till ska urval ske som om något önskemål inte framställts. Kammarrätten konstaterar även att modellen öppnar för taktiska val då andrahandsval långt från elevens folkbokföringsadress kan ge en stor relativ förlängning, vilket i praktiken kan ge förtur till den skola som valts i första hand. Samma effekt kan uppstå vid andrahandsval till fristående skola där särskilda urvalsregler gör att eleven inte kan få plats vid skolan.³⁸ Genom att öppna för taktiska val ger alltså denna metod familjer anledning att inte rangordna skolor sanningsenligt vilket är ett problem som utredningen diskuterade i föregående kapitel.

Garantiavstånd eller liknande

En del kommuner har olika former av garantier med syfte att upprätthålla närhetsgarantin. Dessa garantier gäller för vårdnadshavare som inte fått placering vid någon av sina valda skolor eller inte gjort ett val alls. Garantierna är utformade på olika sätt, exempelvis kan man vara garanterad en skola inom ett visst avstånd från hemmet,

³⁸ Kammarrättens i Stockholm dom i mål 5165-17 samt mål 3932-17.

inom sin kommundel, sitt skolskjutsområde eller liknande. Rent principiellt är denna idé ganska attraktiv. Den är dock problematisk att implementera. Kommuner hanterar detta på olika sätt. En del kommuner håller undan kapacitet på vissa skolor för att ha dessa tillgängliga för att sedan kunna placera de elever som inte har blivit placerade enligt garantin på dessa platser. Denna manuella hantering riskerar att öppna upp för godtycklighet i systemet då man måste bestämma på vilka skolor man ska hålla nere kapaciteten och hur mycket kapacitet som ska hållas tillbaka. Andra kommuner har formulerat garantin som en målsättning och ger de elever för vilka de inte kan upprätthålla garantin rätt till skolskjuts. Ibland har de också gett sig rätt att frånga sina regler och placera om elever om konsekvenserna blir allt för problematiska. Dessa kommuner slipper problemet med godtycke och extraarbete men riskerar att dra på sig omfattande kostnader, speciellt när skolskjuts inte är upphandlat.³⁹

Aktivt val som prioritet

Vissa kommuner använder sig av metoden att vårdnadshavare som gjort ett aktivt val har företräde framför elever som inte har gjort det. I dessa kommuner placeras eleverna vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val (tillsammans med de som inte fick plats på någon av sina val) på närmsta skola som har ledig plats kvar efter att övriga elever har placerats. Ibland finns garantier om plats på en skola nära hemmet men inte alltid och då riskerar dessa elever att hamna långt ifrån hemmet.

Under förutsättning att de elever som inte gjort ett aktivt val fortfarande får placering vid en skolenhet nära hemmet strider detta förfarande inte mot skollagens bestämmelser. Det finns dock en påtaglig risk att närhetsgarantin åsidosatts vid detta förfarande och det måste då framgå att kommunen tagit ställning till hur övriga elever ska få sina berättigade krav på en skola nära hemmet tillgodosedda när kommunen placerat de elever som gjort ett skolval.⁴⁰ Frågan om icke-väljare belyser den konflikt som finns mellan skolplaceringar som baseras på vårdnadshavares önskemål och det kompensatoriska uppdrag som skolan ska realisera. Om barn till aktiva och välinfor-

³⁹ Kessel (2019).

⁴⁰ Skolinspektionens beslut, diarienummer 41-2018:9019.

merade vårdnadshavare placeras på skolor som håller högre kvalitet än barn vars vårdnadshavare har litet eller inget intresse för skolan kan detta bli resultatet då det kan anses vara troligt att barnet i den senare familjen har större behov av att placeras på en skola som håller högre kvalitet. Denna konflikt är närmast omöjlig att undvika eftersom skolvalets själva idé är att ta hänsyn till vårdnadshavares önskemål. Det är dock viktigt att garantera att även icke-väljare hanteras på acceptabla sätt av skolvals-systemet.

Urvalsmetoder som tillämpas efter att närhetsgarantin har tillgodosetts

Som tidigare påpekats saknar skollagen reglering för hur urvalet ska göras vid kommunala skolor när det är fler sökande elever än vad det finns platser. Så länge som kommunerna kan tillgodose att eleverna placeras vid skolenhet nära hemmet, står det dem relativt fritt att välja efter vilken metod man placerar eleverna. Urvalsförfarandet måste dock vara objektivt, sakligt och icke-diskriminerande.⁴¹

Syskonförtur

Den vanligaste urvalsgrunden som kommuner tillämpar är syskonförtur. Så länge samtliga elever kan erbjudas plats på en skolenhet nära hemmet finns det inget hinder för detta. Kammarrätten i Uppsala har dock konstaterat att skollagen inte ger utrymme för att elever som har ett syskon som går i en viss skola enbart av detta skäl ges företräde framför andra sökande. Att använda syskonförtur före närhetsprincipen är således inte förenligt med skollagens placeringsbestämmelser.⁴² Domen har fått som konsekvens att flertalet kommuner helt har tagit bort syskonförtur som urvalsgrund till kommunala skolor.⁴³

Syskonförtur kan medföra organisatoriska problem för huvudmannen, platserna på en skola med start i högre stadium kan exempelvis enskilda år fyllas av elever med syskonförtur vilket kan göra det svårt för kommunen att upprätthålla närhetsgarantin. Många kom-

⁴¹ Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:560 och 2017:101.

⁴² Kammarrättens i Stockholm dom i mål 6009-17.

⁴³ Bl.a. Nacka, Linköping och Uppsala.

muner har därför begränsat syskonförturen till val i vissa årskurser. Vanligt är exempelvis att den bara gäller i samband med val till förskoleklass och om man har ett syskon som kommer gå i årskurs 1–5 på den relevanta skolan nästa år. Vissa kommuner har också begränsat syskonförturen att bara gälla på skolor nära hemmet och/eller på förstahandsvalet.

Lottning och anmälningdatum

När två eller fler elever har samma förtur till en skola väljer många kommuner att i andra eller tredje hand (efter syskonförtur) låta lotten eller anmälningdatum avgöra vilken elev som ska få en skolplacering. Båda metoderna har godkänts av Skolväsendets överklagandenämnd, så länge som alla potentiella sökande kan ansöka på lika villkor och har en likvärdig tillgång till information om ansökningsförfarandet.⁴⁴

Skolskjuts

En annan faktor som kan vävas in i urvalsreglerna är skolskjuts. Detta tillämpas i vissa kommuner där en betydande del av eleverna behöver skolskjuts och innebär att förtur ges till elever till den skola det finns upphandlad skolskjuts till. Detta för att undvika situationer där elever inte kommer in på skola till vilken skolskjuts ordnats. Flera kommuner har uttryckt att det skulle kunna bli kostsamt att anpassa skolskjutsen till skolvalet eftersom det skulle minska stor-driftsfördelarna och dessutom omöjliggöra långsiktig planering.⁴⁵

Skolspår och annan styrd placering

I några kommuner har man gett elever i grundskolans senare årskurser som är bosatta i så kallade ”utanförskapsområden” förtur till skolor utanför området. Ofta skapas denna typ av regler i samband med att den lokala skolan i området läggs ner. Syftet med denna typ av regel är ofta dubbel, situationen på en viss skola kan ha blivit

⁴⁴ Se bl.a. Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:1015 och 2017:101 (anmälningdatum) Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:195 (lotten).

⁴⁵ Kessel (2019).

ohållbar och man ser detta som en lösning samtidigt som man ser en chans att få till en mer blandad elevsammansättning i kommunens skolor. I vissa fall har man gått så långt att elever som bor i dessa områden placeras på dessa skolor även om de inte har gjort något aktivt val. Dessa elever kan då få längre till skolan än vad kommunen normalt tycker är acceptabelt. Så länge elever garanteras en skolplacering i närhet till hemmet, torde metoden inte vara oförenlig med skollagens närhetsgaranti.

Det finns enstaka exempel på kommuner som gett nyanlända elever företräde på skolor där nyanlända är underrepresenterade. Detta kan vara en metod att komma åt segregationen samtidigt som den delar de kostnader som det innebär att ta mot en stor mängd nyanlända mellan skolorna i en kommun. För nyanlända elever kan det skynda på språkinläringen. Urvalet förefaller dock inte vara förenligt med skollagens reglering. Skolväsendets överklagandenämnd konstaterar bl.a. att det saknas en synbar koppling mellan urvalsgrunden och de i lagstiftningen uppställda ramarna om i vilka fall en kommun kan göra avsteg från vårdnadshavarens önskemål. Överklagandenämnden har därför bedömt att urvalsgrunden, att nyanländ elev ges företräde om den aktuella skolenheten har en låg andel nyanlända elever, inte är saklig.⁴⁶ Å andra sidan har förvaltningsrätten konstaterat att principen inte är oförenlig med skollagen, så länge denna prioriteringsordning sker först efter att valfrihetsprincipen och närhetsprincipen tillämpats.⁴⁷

6.2.2 Mottagande av elever i skolenheter med förskoleklass och grundskolor med enskild huvudman

Huvudprincipen är att varje fristående skolenhet med förskoleklass och grundskola ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen respektive grundskolan.⁴⁸ Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med principen om öppenhet och som Skolinspektionen har godkänt.⁴⁹

⁴⁶ Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:720.

⁴⁷ Förvaltningsrättens i Göteborg dom i mål 4219-17.

⁴⁸ Dock att utbildningen får begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

⁴⁹ 9 kap. 18 § samt 10 kap. 36 §.

Enskilda huvudmäns beslut om mottagande av elever i förskoleklass respektive grundskola går inte att överklaga.⁵⁰ Vidare omfattas inte enskilda huvudmän av offentlighetsprincipen. Detta innebär att kunskapen om vilka urvalsgrunder enskilda huvudmän tillämpar och hur urvalen förhåller sig till skollagen är låg. Skolinspektionen kan, efter anmälan samt vid myndighetens tillsynsverksamhet, granska de urvalsprinciper en huvudman använder sig av. Det finns ett fåtal beslut från Skolinspektionen som gäller just hur enskilda huvudmän hanterar urvalsregler. Det bör dock i sammanhanget påpekas att de urvalsgrunder som fristående skolor får använda sig av är betydligt tydligare än den närhetsgaranti som gäller för kommunala förskoleklasser och grundskolor.

Det saknas tillförlitlig statistik över vilka urvalsgrunder fristående skolor använder sig av och i vilken omfattning. Det förefaller dock vara så att kötid, ofta i kombination med syskonförtur, är den vanligaste tillämpade urvalsgrunden. Enligt en rapport från Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund använder sig nio av tio fristående skolor av kötid respektive syskonförtur om de behöver göra urval bland de elever som söker till skolan.⁵¹ För enskilda huvudmän som även har förskolor, eller två skolor med olika stadier, tillämpas ofta verksamhetsmässigt samband som primärt urval, dvs. t.ex. att barn som går i huvudmannens förskola ges förtur till förskoleklassen (se avsnitt 6.3.6).⁵² Fristående skolor kan även tillämpa geografisk närhet som urvalsgrund. Enligt tidigare nämnda rapport från Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund använder sig cirka 11 procent av de tillfrågade fristående skolorna av denna urvalsgrund.⁵³

6.3 Hur påverkar urvalsregler elevsammansättningen?

I föregående kapitel redogjorde utredningen för de principer som kan ligga till grund för ett effektivt och rättssäkert skolval där familjer rangordnar skolor efter sina preferenser medan skolor har en prioritetsordning som avgör vilka elever som ges företräde om skolan är översökt.

⁵⁰ Jfr 28 kap. 13 § skollagen.

⁵¹ Se t.ex. Lärarförbundet & Lärarnas riksförbund (2020).

⁵² Lärarförbundet & Lärarnas riksförbund (2020).

⁵³ Ibid.

Det ska inledningsvis konstateras att det kan finnas incitament för skolor att på olika sätt försöka påverka vilka elever som erbjuds plats. Vissa elever är t.ex. mer resurskrävande än andra och även om ersättningssystemet i viss utsträckning kan hantera sådana skillnader så är träffsäkerheten aldrig fullständig. Det mesta tyder också på att elevunderlaget i sig utgör en viktig del av en skolans attraktionskraft bland skolväljande familjer.⁵⁴ Det finns därmed en risk att en del huvudmän använder urvalskriterierna i syfte att påverka elevunderlaget i en för skolan gynnsam riktning. Erfarenheten från andra länders skolsystem tyder också på att risken att urvalskriterier används på detta sätt ökar när själva skolvalet blir mer samordnat. Det finns exempelvis tecken på att skolorna ökade sina ansträngningar att på olika sätt selektera elever när New York City gick över till ett centraliserat och samordnat skolvalssystem.⁵⁵

Det ska noteras att medan den teoretiska och empiriska forskningslitteraturen kring olika skolvalsmekanismer är bred så är forskningen kring urvalskriterier betydligt mindre välutvecklad. Generellt bör det dock påpekas att kategoribaserade urvalskriterier, det vill säga kriterier som antingen är uppfyllda eller inte, i allmänhet är att föredra framför enskilda kriterier som i sig skapar en strikt prioriteringsordning mellan elever. Anledningen är att det vid urval i grundskolan sällan finns skäl att behandla elever som uppvisar små skillnader enligt en enskild urvalsgrund olika.

Att helt överblicka konsekvenserna av olika urvalsgrunder för skolornas sociala sammansättning av elever låter sig inte göras. Lokala förhållanden skiljer sig markant och urvalsgrunder kan kombineras på olika sätt. Hur en och samma urvalsgrund påverkar en skolas elevsammansättning och organisatoriska förutsättningar beror även på vilka urvalsgrunder och vilken elevkapacitet som andra skolor i ett område har samt områdets demografiska och geografiska förutsättningar. Utredningen väljer därför att diskutera olika urvalsgrunder för sig men noterar att deras exakta utformning och tillämpning i det lokala sammanhanget spelar roll. En tydlig slutsats från forskningen är också att om ambitionen är att göra skolvalet mindre segregering så bör antagningen och urvalskriterier för översökta skolor samord-

⁵⁴ Se t.ex. Atila m.fl. (2019). Se även referenser i avsnitt 6.3.4.

⁵⁵ Abdulkadiroglu m.fl. (2019).

nas och administreras på regional nivå och inte hanteras av de enskilda skolorna.⁵⁶

6.3.1 Syskonförtur

Att ge förtur till elever som redan har ett syskon på en skolenhet underlättar familjernas vardag och det finns sociala skäl för syskon att kunna gå på samma skola. Syskonförtur ökar förutsägbarheten för familjen och kan främja kontakten mellan familj och skola, bland annat då den längre tidshorisonten kan öka familjens engagemang i skolan och vice versa. Syskonförtur är, ur ett långsiktigt perspektiv, ofta ganska oproblematiskt och över tid kommer övriga förtursregler att dominera. Inte heller har syskonförtur några uppenbara konsekvenser för en skolas sociala sammansättning eftersom yngre årskullar i stort kommer att möta samma urvalssituation som äldre. Det enda syskonförturen gör är att den fördröjer och saktar ner de övriga reglernas genomslag på elevkompositionen på skolorna. Samtidigt innebär syskonförtur naturligtvis en begränsning av andra elevers möjligheter att få en plats på en efterfrågad skola.

De praktiska och sociala skälen för syskonförtur är starkare för yngre än för äldre barn. Som nämnts ovan kan syskonförtur även medföra organisatoriska problem för huvudmannen, t.ex. genom att göra det svårt för kommunen att upprätthålla närhetsgarantin.

6.3.2 Geografiskt baserat urval

Att garanteras en skola nära hemmet utgör ett stort värde för familjer. Att göra urval baserat på geografiska hänsyn ger förutsägbarhet även för nyinflyttade i ett område men begränsar samtidigt naturligtvis vissa elevers möjlighet till skolplacering.

Närhet till skolan har ett uppenbart värde för vårdnadshavare och elever genom att minska avstånden i vardagen och underlätta kontakten med skolan. Vidare väljs skolor i ett socialt sammanhang och det kan finnas ett stort värde att eleverna på en skola lätt kan umgås även utanför skolan. Det är därför inte underligt att en samstämmig skolvalsforskning finner att vårdnadshavare har en stark preferens för skolor nära hemmet. Samtidigt kan vårdnadshavare ha en stark

⁵⁶ Wilson & Bridge (2019).

preferens för en specifik skola som ligger långt från hemmet; just det faktum att familjen är villig att acceptera en lång skolväg kan ses om ett tecken på en sådan preferens. Huruvida skälen för närhet som urvalsgrund är tillräckligt starka för att begränsa andra elevers möjlighet till placering vid en viss skola är därför en svår fråga som knappast går att besvara entydigt. Vikten av en skola i närområdet beror också på barnets ålder och områdets beskaffenhet. En renodlad avståndsprincip får exempelvis helt olika sociala och praktiska konsekvenser i en stadskärna där skolorna ligger tätt jämfört med glesbygd med en tydlig centralskola.

Närhetsgarantin och skolsegregationen

Elever har enligt skollagen rätt till en skolplacering nära hemmet och det är den kommunala huvudmannen som ska garantera denna rättighet. Den exakta innebörden av denna närhetsgaranti är emellertid inte närmare definierad i skollagen.⁵⁷

En stor andel av Sveriges elever går i en kommunal skola. För att säkerställa närhetsgarantin fördelas platser vid dessa skolor i första hand utifrån en närhetsprincip, vilket bidrar till att de flesta elever går i en skola nära hemmet. Vid populära kommunala skolor fördelas en stor del, om inte alla, av platserna utifrån olika närhetsprinciper, oftast då den så kallade relativa närhetsprincipen. När boendet är segregerat bidrar närhetsprincipen därför till skolsegregation och motverkar en allsidig social sammansättning av elever vid de kommunala skolenheterna.⁵⁸

Möjligheten att välja skola kan i princip både förstärka och försvaga den elevsortering till skolor som har sin grund i boendet.⁵⁹ Vad utfallet blir beror på familjers skolvalsmönster, den lokala geografien och demografien, samt hur närhetsprincipen och andra urvalsgrunder tillämpas i praktiken. Som diskuterats i kapitel 4 har emellertid skolvälet bidragit till att förstärka snarare än mildra skolsegregationen. Eftersom familjer tenderar att ha en preferens för skolor som ligger nära hemmet kan den starka kopplingen mellan boende- och skolsegregation emellertid inte enbart hänföras till närhetsprincipen. Dessa

⁵⁷ 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § samt 11 kap. 29 § skollagen.

⁵⁸ Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35.

⁵⁹ Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35.

preferenser innebär att även om närhet helt avskaffades som urvalsgrund så skulle boendesegregationen avspeglas i skolegregationen.⁶⁰

Närhetsgarantin och valfrihetsprincipen begränsar hur kommunala huvudmän aktivt kan verka för att blanda elever från olika bostadsområden och därmed motverka skolegregation. Som Skolkommissionen konstaterat lämnar den i dag dominerande tolkningen av närhetsprincipen, så kallad relativ närhet, litet utrymme för en huvudman som vill arbeta för en socialt blandad skola.⁶¹ Det finns emellertid inte något krav i skollagen på att en översökt skolplats måste tilldelas den elev som bor närmast skolan.⁶² Det finns inte heller något krav i skollagen på att samtliga platser vid en skola måste fördelas baserat på närhet. Kommunala skolor får använda andra urvalsgrunder så länge elevers rätt till en skola nära hemmet kan tillgodoses.

En möjlighet att säkerställa närhetsgarantin är att kommunen definierar varje elevs garantiskola inom ett rimligt avstånd från hemmet. Eleven får då förtur till garantiskolan och tilldelas en skolplats på denna om hen inte antas på ett högre rangordnat önskemål.

Systemet med garantiskolor påminner om upptagningsområden och har ur segregationssynpunkt fördelen att elever från olika bostadsområden kan tilldelas samma garantiskola vilket ökar möjligheterna för social blandning. Vad som anses utgöra ett rimligt avstånd mellan hem och garantiskola kan bero på elevens ålder och kommunens förutsättningar. En alternativ möjlighet till garantiskolor är att huvudmannen definierar vilket avstånd mellan hem och skola som utgör rimlig närhet i olika åldrar. Alla skolor inom detta avstånd kan då utgöra en uppsättning närhetsskolor till vilka eleven har förtur. Så länge som en plats garanteras på någon av dessa närhetsskolor säkerställs elevens närhetsgaranti på ett sätt som går att kombinera med andra urvalsgrunder. Även denna lösning fungerar bäst om alla skolor i ett område är anslutna till ett gemensamt skolvalssystem då det innebär att elever som önskar och kan erbjudas plats på en annan huvudmans skola inte behöver garanteras en närhetsskola.

Det finns med andra ord mer flexibla och mindre segregeringssätt för kommunala huvudmän att upprätthålla elevernas närhets-

⁶⁰ Kessel & Olme (2019) skattar t.ex. empiriskt familjers preferenser över skolor i Botkyrka kommun och finner att skolegregationen i förskoleklass skulle minska men inte försvinna om kommunen ersatte den relativa närhetsprincipen med lottnings som urvalsgrund.

⁶¹ Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35.

⁶² Jfr 9 kap.15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen.

garanti än att låta det exakta avståndet mellan hem och skolor utgöra den helt utslagsgivande urvalsgrunden.

Enskilda huvudmän och geografiskt baserat urval

Eftersom enskilda huvudmän inte har något uppdrag att säkerställa elevers rätt till en placering vid en skola i närheten av hemmet är geografiskt baserade urvalsgrunder mindre självklara för fristående än för kommunala skolor. Just frikopplingen mellan elevens boende och skolans placering är något som gör en större social blandning på fristående än kommunala skolor konceptuellt möjlig.

Precis som för kommunala skolor finns ett värde för elever och vårdnadshavare att ha tillgång till en skola nära hemmet, men detta innebär också att elever som söker sig till en fristående skola långt från hemmet kan antas ha en stark preferens för just denna skola. Det är således inte uppenbart varför eleven som väljer en fristående skola för att den ligger nära hemmet ska ges företräde framför en elev som väljer samma skola trots att den ligger långt bort. Det går inte att uttala sig exakt om hur en urvalsgrund baserad på geografisk närhet påverkar den sociala segregationen på fristående skolor eftersom det beror på var skolan är placerad och vilka elever som söker sig till den. Precis som för kommunala skolor bidrar den dock till att boendets segregationsmönster får genomslag på elevurvalet.

Fristående skolor kan enligt dagens praxis använda sig av geografisk närhet som urval. Ett sådant urval innebär att en fristående skola kan bidra till lokal förankring och till att upprätthålla skolkapaciteten inom ett område. Fristående skolor som använder geografisk närhet som urval kan tunna ut elevunderlaget i ett specifikt område och leda till att kommunala skolor behöver lägga ned, vilket i sin tur kan göra det svårare för kommunala huvudmän att upprätthålla närhetsgarantin. Samtidigt kan detta vara lättare för kommunen att hantera än att ett litet antal elever från alla kommunens skolor väljer en fristående skola. Det är därför svårt att uttala sig generellt om hur geografiskt baserat urval för fristående skolor påverkar skolorganisationen men det kan finnas skäl för att denna typ av urval diskuteras och koordineras mellan huvudmännen.

6.3.3 Kötid

Kötid är en vanlig urvalsgrund bland fristående skolor. Enligt en rapport från Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund använder sig nio av tio fristående skolor av kötid om de behöver göra urval bland de elever som söker till skolan.⁶³ Ibland används kötid som den enda urvalsgrunden, men ofta används den tillsammans med andra urvalsgrunder så som syskonförtur eller verksamhetsmässigt samband. Kötid används i undantagsfall vid kommunala skolor och då först efter att närhetsgarantin tillgodosetts. Dessa fall kan gälla när flera elever har samma avstånd till en viss skola eller då det av annan anledning inte går att avgöra vilken elev som är mest berättigad till den sökta skolplatsen.⁶⁴

Enskilda huvudmän omfattas inte av offentlighetsprincipen och det saknas rikstäckande statistik över hur kötid till fristående skolor används. Kunskapen kring hur elevurvalet påverkas av urvalsgrunden kötid är därför låg. En direkt analys av de fristående skolornas köllistor skulle inte heller ge en fullständig bild av hur urvalsgrunden påverkar skolornas sociala sammansättning. En orsak till detta är att vårdnadshavare kan uppfatta det som meningslöst att sent anmäla sina barn till en skola som redan har lång kö. Vidare kan det ligga i skolors intresse att rikta sin marknadsföring mot olika elevgrupper vid olika tidpunkter då detta kan påverka när olika grupper anmäler intresse och därmed deras plats i kön. Benägenheten att skicka en intresseanmälan direkt till en viss skola skiljer sig också med största sannolikhet mellan olika familjer vilket kan påverka den sociala sammansättningen, även om detta inte gäller specifikt för kötid som urvalsgrund. Utredningen har inte heller funnit några kvantitativa analyser av hur kötid påverkar elevurvalet i den internationella forskningen, vilket hänger samman med att kötid inte verkar användas i andra länder med välutvecklade skolval.⁶⁵

Kommuner ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i bl.a. förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som erbjuds i kommunen.⁶⁶ Denna information tar vårdnadshavare vanligtvis del av i samband med skolvalet året innan skolstart. För många

⁶³ Lärarförbundet & Lärarnas riksförbund (2020).

⁶⁴ Bl.a. Habo kommun, se Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:1015.

⁶⁵ Enligt Cantillon (2017) används kötid ofta initialt när skolval initieras och tenderar att leva vidare i mindre samhällen. Någon empirisk utvärdering av denna urvalsgrund har emellertid utredningen inte kunnat finna.

⁶⁶ 29 kap. 19 § skollagen.

populära fristående skolor krävs emellertid att vårdnadshavare placerat sina barn i kö långt tidigare än så. Kötid som urvalsgrund kan därför ge företräde till elever vars vårdnadshavare har information och kunskap om enskilda skolor och hur skolvalet fungerar som inte tillhandahålls inom ramen för kommunens allmänna informations- eller placeringssystem. Urvalsgrunden 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. Självklart minskar också urvalsgrunden möjligheten för elever som är nyinflyttade i kommunen eller nyanlända till landet att få plats på översökta fristående skolor. Detta har i viss mån uppmärksammats genom den förordning som ger fristående skolor vissa möjligheter att ge undantag från kön för nyanlända elever.⁶⁷

Analys av olika familjers preferenser för skolor och vilka grupper som agerar välinformerat när det finns incitament till strategiska val gör det troligt att socioekonomiskt starka familjer tidigt har ett större intresse för och kunskap om skolvalets utformning.⁶⁸ Sannolikt är det därför motsvarande familjer som är tidigt ute med anmälningar till populära fristående skolor för att därigenom öka sina valmöjligheter. En enkätundersökning bland svenska fristående skolor visar också att köerna är både längre och mer frekventa vid socioekonomiskt starka skolor, vilket är en indikation på att kötid som urvalsgrund i praktiken bidrar till en ojämn social sammansättning.⁶⁹

Att anta elever utifrån kötid resulterar i att vissa elever saknar reell möjlighet att placeras på en populär skolenhet redan när intresse om plats anmäls, detta då deras vårdnadshavare av någon anledning varit för sent ute med intresseanmälan. För att en elev ska kunna erbjudas plats vid populära fristående skolor krävs således att deras vårdnadshavare har god framförhållning samt tidig kunskap om relevanta skolor och hur skolvalet fungerar. Då välinformerade familjer tenderar att vara socialt starka är det troligt att kötid är en urvalsgrund som förstärker den sociala segregationen. Kötid är emellertid också en urvalsgrund utan formell koppling till boendet varför den kan minska boendesegregationens direkta bidrag till skolsegregationen.

⁶⁷ Förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor, se avsnitt 6.1.3.

⁶⁸ T.ex. Oosterbeek, Sóvágó & van der Klaauw (2018), Ruijs & Oosterbeek (2019), de Haan m.fl. (2018), Kessel & Olme (2019).

⁶⁹ LO, Lärarförbundet & Lärarnas Riksförbund (2016).

Som diskuterats tidigare har skolvalet bidragit till den socioekonomiska skolsegregationen. Fristående skolor har i genomsnitt socioekonomiskt starkare elever än kommunala skolor, även om man jämför elever som är boende i samma område.⁷⁰ Motsvarande skillnader i socioekonomisk bakgrund finns däremot inte mellan elever som går på den närmaste kommunala skolan och elever som går på en alternativ kommunal skola.⁷¹ De sociala skillnaderna mellan elever på fristående och kommunala skolor kan därför inte på något rättframt sätt hänföras till vare sig bostadsområdet som eleverna bor i eller benägenheten i att aktivt välja bort den närmaste kommunala skolan. Detta gör det troligt att de fristående skolornas urvalsgrunder bidrar till den observerade segregationen men det går inte att slå fast exakt i vilket utsträckning dessa mönster kan hänföras till kötid som urvalsgrund. Sannolikt är dock bidraget betydande då syskonförtur och geografisk närhet inte förefaller ha lika starka segregande konsekvenser för kommunala skolor.

Kötid ger begränsad information om intresset för en viss skola

Det skulle kunna anföras att kötid som urvalsgrund ger familjer en möjlighet att uttrycka styrkan i sina preferenser för olika skolor genom att tidigt anmäla sitt intresse. Generellt sett är det emellertid svårt och olämpligt att använda skillnader i preferensstyrka som urvalsgrund eftersom sådana skillnader inte är objektiva och transparenta. Mer specifikt kan en familj som inte tidigt anmält intresse för en viss skolenhet ha utvecklat en mycket stark preferens för denna när det väl är dags att välja skola. Familjen kan exempelvis ha flyttat, fått ny information om olika skolor och kännedomen om barnets behov kan ha ökat över tid. Då en tanke bakom skolvalet är att finna en skola som passar det enskilda barnets behov kan det ses som ologiskt att fördela platser efter en först-till-kvarn-princip.

Det är också möjligt att tidigt anmäla sitt intresse till många olika skolor varför det inte heller går att anta att en tidig intresseanmälan uttrycker en särskilt stark preferens för en viss specifik skolenhet. En tidig anmälan till flera olika skolor kan i stället tyda på en allmän preferens för många olika valmöjligheter eller på riskaversion då

⁷⁰ Med område menas här skolområden definierade utifrån så kallade sams-koder, en regional indelning på detaljerad nivå.

⁷¹ SOU 2019:40.

många intresseanmälningar ökar sannolikheten att få plats på någon skola som fortfarande är populär när placeringarna ska ske. I dessa fall fungerar kötid mer som en försäkring mot skolvalets inneboende osäkerhet än som ett uttryck för skolspecifika preferenser. Den minskade osäkerhet som tidiga anmälningar innebär för vissa elever och vårdnadshavare motsvaras emellertid av en ökad osäkerhet kring framtida skolplaceringar för andra.

Kötid som urvalsgrund bidrar till förutsägbarhet för ett fåtal familjer

Det har framförts att kötid som urvalsgrund ökar förutsägbarheten i skolplaceringarna och därmed möjligheten för skolväljande familjer att med god framförhållning planera för framtiden.⁷² Detta stämmer visserligen för de familjer som står mycket långt fram i skolornas köer men det stämmer inte för flertalet familjer. Eftersom elever kan vara anmälda till många fristående skolor och även vara intresserade av kommunala skolor så står det inte klart vilka elever som kommer att erbjudas plats på en viss fristående skola förrän skolplaceringsprocessen är avslutad. Den förutsägbarhet som en köplats för med sig minskar också när många familjer tidigt anmäler intresse för olika skolor, vilket är en trolig konsekvens om ett allmänt och gemensamt skolval införs utan att en tidsspärr för när ansökan är möjlig att göra samtidigt införs.

En uppmärksammas konsekvens av kötid som urvalsgrund är att enbart barn födda tidigt på året i praktiken kan erbjudas plats på populära fristående skolor. För att undvika detta låter vissa fristående skolor inte längre faktisk kötid avgöra köordningen. I stället baseras denna på antalet dagar som förflutit från exempelvis barnets födelsedag eller fyraårsdag tills dess att intresseanmälan inkommit. Det har även förekommit förslag om att begränsa anmälningstidpunkten till exempelvis ett år innan skolstart.⁷³ Detta leder emellertid till att ett stort antal barn kan få samma kötid varför platserna bland eleverna måste lottas ut. Det är sannolikt att socioekonomiskt starka vårdnadshavare har särskilt god kunskap om när anmälan öppnar och samtidigt den flexibilitet som krävs för att just då kunna skicka in anmälningar till fristående skolor. Den troliga konsekven-

⁷² Skolverket (2017).

⁷³ Partistyrelsens förslag vid Liberalernas landsmöte 2019.

sen är därför att denna typ av kötid som urval bidrar till ett socioekonomiskt skevt elevurval samtidigt som det kommer att råda en betydande osäkerhet kring skolplaceringarna.⁷⁴ I de fåtal fall då kötid använts bland kommunala skolor har det hänt att platserna fördelats efter den minut som anmälningarna inkommit efter att anmälan öppnats.⁷⁵

Ur de enskilda huvudmännens perspektiv kan kötid som urvalsgrund ha ett organisatoriskt värde då de i förväg kan få en indikation på intresset för skolan bland framtida årskullar. Denna indikation är emellertid svag då elever ofta är anmälda till många skolor varför det är oklart hur stort intresset i praktiken är bland dem som står i den enskilda skolans kö. Även utan köer vet också skolorna hur stort intresset varit under de närmast föregående åren, vilket tillsammans med demografiska framskrivningar ger skolorna prognosunderlag.

6.3.4 Kamratval

Skolvalet utgår från och försöker ta hänsyn till de enskilda vårdnadshavarnas önskemål om skola. Vårdnadshavarnas önskemål antas då gälla skolor, oberoende av vilka andra elever som erbjuds plats där. I praktiken äger emellertid elevernas skolgång rum i en social kontext vilket också avspeglas i vårdnadshavarnas och elevernas preferenser. Att byta skola innebär, inte minst för elever i socialt utsatta områden, att radikalt byta social kontext vilket inte sällan uppfattas som svårt.⁷⁶ I linje med detta finner en analys av övergången till antagning vid Stockholms gymnasieskolor att elever med utländsk bakgrund var mindre benägna att välja bort närområdets gymnasieskolor än inhemska elever med motsvarande betyg.⁷⁷

Det är också välkänt att vårdnadshavarnas önskemål ofta beror på vilka de andra eleverna på en skola är, vilket oftast beskrivs i termer av skolans socioekonomiska, etniska eller religiösa elevsammansättning. Önskemålen om skola kan emellertid även bero på vilka skolor enskilda kamrater eller familjer i grannskapet placeras på.⁷⁸ En möj-

⁷⁴ www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/anmalningstid-inte-forenligt-med-skolvalsperioder.

⁷⁵ Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:101.

⁷⁶ Bunar & Kallstenius (2007), Bunar (2010a).

⁷⁷ Söderström & Uusitalo (2010).

⁷⁸ Att tidigare skolkamrater är viktiga för vårdnadshavarnas rangordning av skolor visas av Ruijs & Oosterbeek (2019). Att attityder till skolor har en stark grannskapskomponent visas av Malmberg Andersson & Bergsten (2014).

lighet är därför att i viss utsträckning ta hänsyn till sådana aspekter genom att låta vårdnadshavare göra kamratval där de ömsesidigt anger vilka kamrater de vill att eleverna skolplaceras tillsammans med.

Eftersom skolvalet ger uttryck för renodlat individuella överväganden är det svårt att i placeringen ta hänsyn till överväganden som i grunden är sociala eller kollektiva. Denna svårighet avspeglas också i den teoretiska skolvalsforskningen där olika elever ur skolans synvinkel vanligen betraktas som substitut som ersätter varandra enligt en given prioritetsordning. Om hänsyn ska tas till att två eller flera elever gärna vill gå på samma skola så måste skolan i stället betrakta dem som komplement: skolan måste med andra ord välja att ge plats åt antingen båda eller ingen av eleverna som önskar gå tillsammans. Därmed kan inte skolorna ha en strikt prioritetsordning för varje enskild elev (där slumpen kan vara en del av skolans prioritet om så krävs för att skilja elever som i övrigt ses som lika-prioriterade).

Implikationerna av att låta skolor prioritera elever utifrån vårdnadshavarnas parvisa önskemål om kamrater (eller önskemål om mindre kamratgrupper) är inte helt teoretiskt utredda men det gör placeringsprocessen betydligt mer komplicerad.⁷⁹ Möjligheten till kamratval öppnar också upp för strategiskt beteende, det vill säga att vårdnadshavarna inte uppger sanna preferenser över kamrater och skolor. I stället kan de ha incitament att överväga vilka kamrater de ska para ihop sin ansökan med för att på så sätt maximera sannolikheten att tas in på en viss skola. Detta är starka argument mot kamratval men samtidigt syftar skolval till att i möjligaste mån ta hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål. Att då bortse från vad som förefaller vara viktiga aspekter i dessa önskemål och styra önskemålen i en helt individualistisk riktning är inte heller tillfredsställande.

Om kamratval ska vara en möjlighet så måste skolornas prioritetsordning ta hänsyn till att de kamratväljande eleverna kan ha olika prioritet. För att minska risken för strategiska överväganden bör denna sannolikt baseras på den av eleverna som har svagast prioritet på de skolor som söks gemensamt. Det ska också anföras att skolor redan i dag för tvillingar tar hänsyn liknande de som skulle gälla för kamratval. Dessa fall är emellertid få, de strategiska incitamenten är i princip frånvarande och tvillingar har i allmänhet samma prioritetsordning varför en del problem med kamratval undviks.

⁷⁹ Teoretiska försök att utreda frågan görs av Echenique & Yenmez (2007) samt Pychia (2012).

Hur kamratbaserade val i bred skala skulle påverka den sociala skolsegregationen är svårt att överblicka men då kamrater vanligen tillhör samma sociala grupp kan en sådan möjlighet bidra till ökad social segregation. Å andra sidan kan möjligheten till kamratval innebära en trygghet som får elever att tillsammans med en eller ett par kamrater våga lämna sin sociala kontext. Utredningen har inte funnit några utvärderingar av kamratval och förutom fallet med tvillingar förefaller kamratval att vara sällsynt förekommande. Däremot finns en parallell i de algoritmer som används för att para ihop blivande amerikanska AT-läkare med sjukhus. Ansökningar om AT-plats görs inte sällan av par som söker en gemensam placering. Forskningen finner att det givet vissa förutsättningar kan finnas möjlighet till stabila matchningar om kamratvalet inskränks till par. Förutsättningar som måste vara uppfyllda är emellertid kraftigt begränsande. Till exempel krävs att det är ganska få par som söker och att deras preferenser är begränsade till ett fåtal av alla möjliga skolor.⁸⁰ Att säkerställa att dessa villkor är uppfyllda i skolvalsammanhang låter sig svårligen göras.

6.3.5 Skolspår

Avståndet mellan hem och skola är viktig för skolväljande familjer. Samtidigt ökar toleransen för ett längre avstånd till skolan när eleverna blir äldre vilket innebär att möjligheten att bryta segregationsmönster som beror på boendesegregation på mellan- eller högstadiet är större än på lågstadiet och i förskoleklass. Detta avspeglas också i skolornas historiska organisation där eleverna från olika skolor i lägre årskurser sammanstrålade på en gemensam skola i högre årskurser. Dylika så kallade skolspår förekommer i dag men för att de ska vara förenliga med skollagens närhetsgaranti får inte andra elevers berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosättas, dvs. kommunala skolor kan inte ge förtur till elever baserat endast på kriteriet vilken skola de tidigare gått på, utan att samtidigt kunna garantera elever en skolplacering vid en skolenhet nära hemmet.⁸¹ I normalfallet utlöser i stället övergången från en kommunal

⁸⁰ Roth & Peranson (1999), Kojima, Pathak & Roth, (2013).

⁸¹ Umeå kommun använder så kallade "utbildningsspår" för att möjliggöra kontinuitet i skolgången för elever på låg- och mellanstadium.

www.umea.se/umeakommun/utbildningochbarnomsorg/grundskola/utbildningsspar.4.6856729316a4c558ff082f9.html.

skola vars verksamhet upphör efter låg- eller mellanstadium ett skolval där elever likabehandlas. Detta minskar möjligheten att hålla samman elevgrupper från tidigare årskurser.

Att välja skola har tydliga sociala aspekter vilket bland annat avspeglas i önskan att välja samma skola som kamrater, antingen från närområdet eller från tidigare skolgång. Som diskuterats i föregående avsnitt är det emellertid tekniskt svårt att inom ramen för ett individualiserat skolval hantera denna typ av gruppbaseade preferenser samtidigt som skolornas prioritetsordningar respekteras. Att allt fler skolor organiseras som sammanhållna F-9-skolor kan troligen delvis hänföras till svårigheten att förena vårdnadshavarnas gruppbaseade preferenser med skolvalet, även om det också finns andra organisatoriska skäl bakom utvecklingen.⁸² Genom att skapa sammanhållna F-9-skolor ökar förutsägbarheten i skolplaceringarna då den osäkerhet som ett skolval innebär undviks. Sammanhållna F-9-skolor innebär emellertid att den närhet som behövs för att säkerställa närheten till hemmet i de lägre årskurserna får ett genomslag även i högre årskurser. Forskningen visar också att skolsegregationen ökar när skolorna drivs med ett fåtal parallellklasser snarare än ett flertal.⁸³ Sammanhållna F-9-skolor med ett fåtal parallellklasser kan också göra det svårt att bemanna skolor med rätt kompetens i högre årskurser där lärare generellt är behöriga i färre ämnen än lärare i lägre årskurser. Detta kan potentiellt medföra kvalitetsproblem och en svensk studie finner också att övergången till 1–9-skolor orsakade vissa bemanningsproblem. Däremot verkar övergången inte att ha påverkat elevernas skolresultat.⁸⁴

I princip kan därför skolspår minska boendesegregationens inverkan på skolsegregationen i högre årskurser samtidigt som kvalitén på undervisningen gagnas. Skolspår ger också förutsägbarhet i skolplaceringarna och möjliggör bibehållna sociala band mellan eleverna även i ett skolvalssystem. Huruvida skolspår i praktiken får gynnsamma konsekvenser för skolsegregationen beror emellertid på hur de används och vilka skolor som binds samman. Skolspår kan exempelvis utnyttjas för att säkerställa ett för de ingående skolorna särskilt attraktivt elevurval samtidigt som andra elevgrupper stängs ute och får hanteras av övriga skolor. Att bindas samman med en populär

⁸² Böhlmark & Holmlund (2017).

⁸³ Malmberg & Andersson (2019).

⁸⁴ Böhlmark & Holmlund (2017).

skola i de högre årskurserna kan också ses som en stor fördel för en skola i de lägre årskurserna, vilket innebär både risker och möjligheter. Riskerna består i att kopplingen gör en låg- eller mellanstadieskola populär trots att utbildningen inte är av särskilt hög kvalitet. Samtidigt är en skolas popularitet intimt förknippad med dess elevunderlag vilket innebär att ett dylikt skolspår kan öka attraktionskraften hos en skola med sociala utmaningar.⁸⁵ Konceptuellt kan därför skolspår minska segregationen även i lägre årskurser.

Sammanfattningsvis är alltså skolspår förenade med både möjligheter och risker ur både segregations- och kvalitetsperspektiv. Vilka konsekvenser en sådan urvalsgrund får beror på den exakta utformningen och vilka skolor som binds samman i dylika kedjor.

6.3.6 Verksamhetsmässiga samband

Verksamhetsmässiga samband är en i dag tillåten urvalsgrund för fristående skolor. Verksamhetsmässiga samband gäller vanligen mellan en fristående förskola och skola men kan även gälla mellan skolenheter med olika stadier. Verksamhetsmässiga samband föreligger när till exempel en fristående förskola och skola samutnyttjar personal och/eller lokaler (organisatoriskt samband) eller när det finns pedagogiskt samband av exempelvis Waldorf- och Montessorityp.⁸⁶ Urvalsgrunden innebär att barn vid t.ex. en viss förskola garanteras plats i en fristående skolas förskoleklass. Det kan också vara elever som går sista årskursen vid en skola som garanteras en plats vid en annan av huvudmannens skolor som har fortsatta årskurser. Urvalsgrunden påminner om skolspår i och med att den ger förtur till elever beroende på vilken skola eller förskola de tidigare gått på.

Urvalsgrunden förefaller vanlig och enligt en undersökning används verksamhetsmässigt samband mellan förskola och skola bland 28 procent av de fristående skolor som gör intag i förskoleklass.⁸⁷

Utredningen kan konstatera att förtur med hänvisning till verksamhetsmässiga samband även förekommer när dessa samband i

⁸⁵ Ett exempel på detta är en regel som gjorde det lättare för elever från relativt lågpresterande gymnasieskolor att antas till universiteten i Texas. En del elever valde då mer socialt utsatta gymnasieskolor än de annars hade gjort. Cullen, Long & Reback (2013).

⁸⁶ Skolinspektionen (2015).

⁸⁷ Lärarförbundet & Lärarnas Riksförbund (2020). ”Då undersökningen gjorts på skolor som slutar med årskurs 9 finns det en viss osäkerhet i siffran, bland skolor som har sin sista årskurs tidigare kan andelen vara högre eller lägre”.

praktiken ter sig svaga. Till exempel ges förtur grundat på ett organisatoriskt samband i vissa fall till sökande från fristående förskolor lokaliserade i skilda orter, samtidigt som det varken föreligger några uppenbara pedagogiska eller organisatoriska samband annat än att verksamheterna har samma huvudman.

Verksamhetsmässiga samband mellan förskola och skola

Verksamhetsmässiga samband mellan förskola och skola innebär att förtur till en obligatorisk skolform ges på grundval av deltagande i en icke-obligatorisk skolform. En sådan ordning innebär att placeringsreglerna för förskolor i praktiken blir styrande även för skolplaceringarna. Förtur till en viss skola baserat på verksamhetsmässigt samband med en förskola innebär därmed att skolplaceringar i praktiken avgörs flera år innan skolstart, vilket kan ifrågasättas på samma sätt som förtur baserad på kötid. Familjers förhållanden ändras också mellan förskole- och skolstart varför det inte kan förutsättas att behovet av en viss skolplats har en stark koppling till elevens förskoleplacering.

Det finns ett värde för vårdnadshavarna i den trygghet och förutsägbarhet som möjligheten till förtur innebär. Att kunna påbörja skolgången i en välbekant miljö tillsammans med sina förskolekamrater kan också ha ett värde. Dessa tydliga fördelar måste emellertid vägas mot dels andra vårdnadshavares berättigade önskemål om en viss skolplacering, dels det faktum att denna rätt inte gäller för barn i kommunala skolor. Att ge förtur till attraktiva fristående skolor på grundval av att eleven gått på en viss förskola kan därför te sig tveksamt ur rättvisesynpunkt.

Pedagogiskt samband

Det faktum att vårdnadshavarna har valt en viss pedagogisk inriktning i förskolan eller skolan kan tyda på att de har en stark preferens för denna inriktning, vilket det kan finnas skäl att beakta. Dylika preferenser kan också utvecklas när barn och vårdnadshavare exponeras för en viss pedagogik. Preferenser för viss pedagogik kan emellertid också utvecklas under barnens förskoletid eller skoltid: flertalet vårdnadshavare har sannolikt inte utvecklad kunskap om barnets peda-

gogiska behov innan barnen nått förskoleålder. Önskemålen om en viss pedagogisk form kan därför vara mycket starka även hos dem som valt – eller placerats på – en förskola eller skola med en annan pedagogisk inriktning.

Förtur baserat på förskoleplacering kan även ha ett särskilt värde för vårdnadshavare och elever för vilka tillhörigheten till en viss grupp är särskilt viktig av kulturella skäl.⁸⁸ Samtidigt kan hänsyn till dylika skäl under vissa omständigheter ses som särskilt problematiska ur segregationssynpunkt eftersom de ökar möjligheterna för en självvald segregation. Det finns alltså ett genuint dilemma mellan att via förtur säkerställa vårdnadshavarnas önskemål om en sammanhållen kulturell inriktning på barnens förskola och skola och ambitionen om minskad segregation.

Delvis relaterat är förtur baserat på förskoleplacering i fall där vårdnadshavarna själva är aktivt involverade i själva verksamheten, exempelvis i ett föräldrakooperativ eller som medlemmar i en ekonomisk förening som driver både förskola och skola. Det kan då te sig rimligt att förtur mellan verksamhetens olika grenar ges till de deltagande familjerna. Samtidigt innebär detta att förtur kan komma att ges till de barn vars vårdnadshavare har tidsmässiga eller ekonomiska resurser att bidra med till den förskola som via ett verksamhetsmässigt samband är knuten till en attraktiv skola.

Ur segregationssynpunkt gäller i övrigt likartade risker och möjligheter med urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband som för skolspår. Detta gäller särskilt verksamhetsmässigt samband mellan förskola – skola. Eftersom den geografiska närheten mellan hem och förskola i allmänhet är större än mellan hem och skola riskerar emellertid boendesegregationen att få ökat genomslag i skolåldern när förtur ges till barn på vissa förskolor. Risken med urvalsgrunden är att den, utan större hänsyn till hur det påverkar andra skolor eller segregationen i stort, också kan användas för att knyta samman fristående förskolor och skolor med särskilt attraktiva elevunderlag. Att knyta en förskola till en attraktiv skola kan också öka förskolans popularitet även om den inte håller god kvalitet. Den trygghet som verksamhetsmässigt samband mellan en förskola och en viss skola innebär kan därmed cementera den segregation som finns i förskolan.

⁸⁸ Förtur till barn från förskola ges bland annat vid judiska, katolska, frikyrkliga och muslimska friskolor. Dessa är ibland tydligt verksamhetsintegrerade medan förskolorna ibland är spridda på olika platser.

Organisatoriskt samband mellan olika skolenheter

Vad gäller verksamhetsmässiga samband mellan olika fristående skolenheter gäller delvis liknande överväganden som mellan förskola och skola. Det kan finnas utbildningsmässiga värden i att via förtur säkerställa att en elev kan fortsätta sin skolgång på en viss skola. Det förekommer att fristående skolor med nära verksamhetsmässiga samband mellan årskurser är förlagda på olika platser. I dessa fall kan förtur baserat på verksamhetsnära samband vara befogat av liknande skäl som tidigare diskuterade skolspår kan vara det. Det finns dock en problematik med att skolplatser vid en attraktiv skola utestänger andra elever på grund av att platserna i förhand fördelats till elever som tidigare gått vid en annan skola.

Det bör här noteras att även om verksamhetsnära samband ofta är uppenbara så kan det i praktiken vara svårt att fastslå om sambanden mellan olika skolenheter verkligen är tillräckligt starka för att motivera förtur. Som diskuterats ovan har utredningen funnit exempel där de verksamhetsnära sambanden förefaller svaga men eftersom fristående skolors placeringar inte kan överklagas har någon praxis inte vuxit fram som avgör i vilka sammanhang verksamhetsmässigt samband föreligger och inte.

Precis som för skolspår är det konceptuellt möjligt att urvalsgrunden kan användas för att integrera olika elevgrupper med varandra. När skolor fattar beslut om urvalsgrunder oberoende av varandra så kan emellertid incitamenten att etablera verksamhetsnära samband vars huvudsyfte är att säkerställa ett särskilt attraktivt elevunderlag vara mycket starka.⁸⁹

6.3.7 Kvoter

Det mest rättframma sättet att inom ramen för ett skolvalssystem påverka skolornas elevsammansättning är att använda kvoter. Internationellt används också kvoter i olika skolsystem även om utformningen skiljer sig beroende på lokala förhållanden och vilka juridiska förutsättningar som finns för att använda dem. I USA har det till exempel i vissa skoldistrikt förekommit kvoter syftande till att minska segregationen mellan etniska grupper. Efter att sådana kvoter visat

⁸⁹ För en diskussion om detta ur holländsk kontext, se Ladd Fiske & Ruijs, (2011).

sig stå i strid med diskrimineringslagstiftning har de ersatts av kvoter baserade på socioekonomiska kriterier.⁹⁰ I Sverige används frivilliga kvoter som möjliggör för fristående skolor att göra avsteg från sina vanliga urvalsgrunder till förmån för nyanlända elever för upp till fem procent av skolans totala platser. Möjlighet till dessa kvoter infördes i samband med den stora flyktingvågen 2015. Eftersom begreppet nyanländ i skollagen tar sikte på elevens migrationsbakgrund snarare än elevens etnicitet räknas även hemvändande utlandssvenskar till gruppen nyanlända i detta sammanhang.

Kvoter syftande till att ge företräde till en viss grupp (ofta en minoritetsgrupp) kan i princip utformas som hårda eller mjuka. Hårda kvoter innebär att skolorna ska fylla kvoten med den grupp kvoten tillhör och om det inte finns tillräckligt många sökande inom kvotgruppen så måste platserna lämnas tomma. Som diskuterats utförligt i den teoretiska skolvalslitteraturen kan emellertid hårda kvoter missgynna också de elever som är tänkta att gynnas av dem.⁹¹ Att (majoritets)gruppen som inte primärt är tänkt att gynnas förlorar på denna typ av kvoter är inte förvånande; de stängs ute från en skola som de föredrar trots att den har lediga platser. Detta innebär emellertid även att konkurrensen om platserna på andra skolor ökar, vilket då kan missgynna (minoritets)gruppen som kvoterna är tänkta att gynna. Forskningen visar också att detta inte är ett ovanligt scenario utan att en betydande andel av eleverna ofta missgynnas i meningen att de placeras på en lägre rankad skola än de gjort utan kvoterna.⁹² När det gäller kvoter som syftar till att minska segregation är det dock inte uppenbart vad som avses med gynnade respektive missgynnade grupper. Skolpreferenser följer ofta etniska och socioekonomiska linjer och att exempelvis socioekonomiskt svaga elever stängs ute från en skola de hellre vill gå på kan därför vara helt i överensstämmelse med en strategi för minskad segregation.

Som alternativ till hårda kvoter lyfter forskningen i stället så kallade mjuka kvoter. Dessa bygger på att en grupp har företräde till ett visst antal platser på skolorna men om det inte finns tillräckligt antal sökande från gruppen för att fylla dessa så kan de tilldelas andra elever.⁹³

⁹⁰ Se till exempel Johnson & Nazaryan (2019).

⁹¹ Kojima (2012).

⁹² Hafalir, Yenmez & Yildirim (2013).

⁹³ Ibid.

En simuleringsövning baserad på data från Botkyrka kommun visar att denna typ av mjuka kvoter kan ha en substantiell påverkan på skolsegregationen.⁹⁴ I denna övning skattas vårdnadshavarnas preferenser utifrån observerade skolval medan kvoterna baseras på grupperingar utifrån föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund. Storleken på respektive kvotgrupp är satt i överensstämmelse med gruppens andel av samtliga elever i kommunen. Om det finns fler sökande än platser på en viss skola så fördelas platserna inom respektive grupp utifrån hur nära eleven bor skolan.

En annan variant av socioekonomisk förtur används bland annat vid gymnasievalet i Paris där elever antas på grundval av provresultat. Elever från hushåll med låga inkomster får då extra poäng vilket i praktiken innebär att de får förtur till alla skolor inom sitt hemdistrikt. Detta förfarande har visat sig bidra till ökad social blandning av gymnasieskolorna men då provbaserade urval endast används i undantagsfall i svenska grundskolor är denna modell inte helt relevant här.⁹⁵ Det går dock att föreställa sig varianter där elever med viss bakgrund ges en viss grad av förtur genom att tilldelas en bättre rangordning inom en viss urvalskategori. Exempelvis kan dessa elever tilldelas ett bättre slumpnummer i situationer där lottning behövs för att skilja elever som inte kan särskiljas med hjälp av andra urvalsgrunder.

Vilket genomslag kvoter får på segregationen beror på hur familjernas preferenser för olika skolor i ett visst område samvarierar med den lokala geografien och demografien. Eftersom avstånd till skolan är viktigt för flertalet elever och vårdnadshavare är det sannolikt att kvoter får störst genomslag i tätbefolkade områden där skolorna ligger relativt tätt. Avgörande är naturligtvis också hur kvoterna utformas. Kvoter kan antingen baseras på karakteristiska hos den enskilda eleven eller på de område som eleven bor i. Exempel på det förra är kvoter där förtur ges till en andel elever vars vårdnadshavare är lågutbildade eller låginkomsttagare. Kvotens storlek kan då motsvara denna grups andel av befolkningen i ett bredare geografiskt område som omfattar flera eller alla skolor i en kommun. Om andelen elever med lågutbildade vårdnadshavare i området uppgår till 25 procent så kan den mjuka kvoten utformas så att dessa elever har

⁹⁴ Kessel & Olme (2019).

⁹⁵ Fack, Grenet & He (2019). Denna uppsats visar också att det inte är ovanligt att elever undviker att rangordna skolor på vilka de har en låg sannolikhet att antas, trots att det inte kostar något att anmäla intresse.

förtur till 25 procent av platserna vid samtliga skolor i området. Fördelen med denna typ av individuellt baserade kvoter är att de är relativt träffsäkra då de kan utformas att gälla de sociala indikatorer som är särskilt problematiska ur segregationssynpunkt. I skolsammanhang är det framför allt föräldrarnas utbildningsnivå och i vilken ålder en utlandsfödd elev anländer till Sverige som har stark koppling till elevernas skolresultat.⁹⁶ Det är därför rimligt att kvoter baseras på denna typ av indikatorer. Om elever klassificeras utifrån registeruppgifter är också utrymmet för vårdnadshavarna att manipulera indikatorerna relativt begränsat. Hur begränsat utrymmet för manipulation är beror emellertid på vilken typ av indikatorer som används.

Denna typ av kvoter innebär alltså att elever måste klassificeras utifrån familjebakgrund vilket även sker när en kompensatoriskt viktad skolpeng räknas fram. Att basera urval till skolor på elevens bakgrund kan emellertid vara känsligare än att låta elevbakgrund påverka skolpengens utformning. Diskrimineringslagstiftningen sätter också gränser för vilken typ av indikatorer som kvoter kan baseras på, vilket minskar möjligheterna att använda kvoter baserade på migrationsbakgrund. I den mån socioekonomiska indikatorer samvarierar med migrationsbakgrund går det att med socioekonomiska kvoter även påverka segregationen avseende migrationsbakgrund. Träffsäkerheten i denna typ av indirekta kvoter är emellertid sämre än kvoter som direkt riktar sig mot de integrationspolitiska målen. Analyser av försöken att i USA ersätta rasbaserade kvoter med socioekonomiska visar att sådan bristande träffsäkerhet kan ha stor betydelse för skolsegregationen.⁹⁷

En annan möjlighet är att basera kvoter på sociala förhållanden i elevens bostadsområde. Om 10 procent av en kommuns elever bor i områden som klassificeras som socialt utsatta kan exempelvis kommunens samtliga skolor ges en mjuk kvot på 10 procent för elever från dessa områden. Detta har fördelen att inte på samma sätt som individuellt baserade kvoter riskera att hamna i konflikt med diskrimineringslagstiftning. Nackdelen är att kvotens träffsäkerhet riskerar att bli låg och att kvoten i praktiken nyttjas av de socialt starkaste eleverna i socialt utsatta områden. Eftersom socialt utsatta områden inte är helt socialt homogena riskerar områdesbaserade kvoter därför

⁹⁶ Relationen mellan föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas skolresultat har visats i en stor mängd studier och rapporter. Angående elevens ankomstålder, se Böhlmark (2008).

⁹⁷ Ellison & Pathak (2016).

att bidra till ökad snarare än minskad social skolsegregation. En annan möjlig konsekvens är att socialt starkare familjer bosätter sig inom gränserna för det socialt utsatta området för att därigenom kunna nyttja kvoterna.⁹⁸

En viktig aspekt när kvoter används är hur platserna tilldelas elever inom och utom kvoterna. I Bostons skolvalssystem reserverades under en period hälften av platserna till elever inom upptagningsområden medan hälften var öppna för alla att söka. Vid implementeringen tilldelades platserna först till elever inom upptagningsområdena, vilket medförde att elever med en hög sannolikhet att antas även utan kvoter inte längre konkurrerade med elever utanför kvotgruppen. Resultatet blev att kvoten i praktiken blev verkningslös och antalet elever som erbjöds plats på skolor i deras närområden förblev opåverkat.⁹⁹ Ett likartat exempel gäller där urval baseras både på merit (betyg eller provresultat) och kvot. Om kvotplatserna fördelas först kommer de elever ur kvotgruppen som har högst merit inte längre att konkurrera med elever utanför kvotgruppen. Detta gör att färre elever ur kvotgruppen får plats än om platserna först fördelas efter merit och därefter enligt kvot.¹⁰⁰ Kvoter kan alltså både få större och mindre genomslag på den slutliga elevplaceringen beroende på hur de exakt tillämpas och samverkar med andra urvalsgrunder.

Medan kvoter kan vara ett verksamt sätt att minska segregationen är ytterligare en viktig aspekt hur tvingade skolorna ska vara att använda sig av kvoter. Eftersom det samlade elevunderlaget i en kommun eller region är givet så kommer varje skolas urvalsregler att påverka elevunderlaget på andra skolor. Annorlunda uttryckt så ger en skolas urvalsgrunder upphov till externa effekter på andra skolor. Eftersom socialt starka elever tenderar att göra en skola mer attraktiv (se avsnitt 6.3.4) så har varje enskild skola incitament att begränsa kvoter riktade till socialt utsatta elevgrupper. Att decentralisera beslutet om kvoter till de enskilda skolorna gör sannolikt att de kommer att nyttjas i mindre omfattning än om det bestäms centralt att kvoter ska användas.

⁹⁸ Cullen, Long & Reback (2013).

⁹⁹ Dur m.fl. (2018).

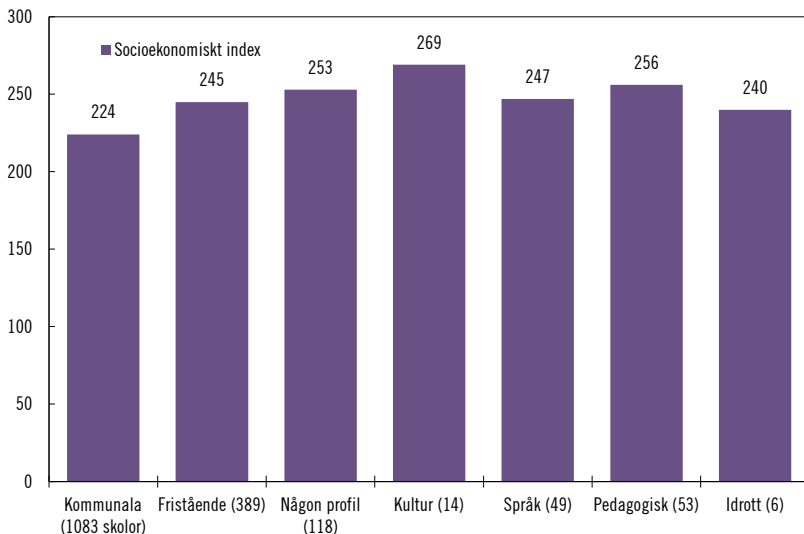
¹⁰⁰ Dur, Pathak & Sömnéz (2019).

6.3.8 Profilskolor och antagning genom färdighetsprov

Skolsegregationen kan påverkas genom att skolor väljer att ha en viss profil. Med profilskolor avser utredningen i detta sammanhang undervisning som på ett eller annat sätt i viss mån skiljer sig från den undervisning som generellt bedrivs i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Exempelvis kan en huvudman anordna delar av undervisningen på engelska, använda färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval, bedriva undervisning med särskild pedagogisk inriktning eller ha särskilda utbildningar (exempelvis förberedande dansutbildning och särskild utbildning med judiska studier), vilket utredningen beskriver ovan i avsnitt 6.1.3 och 6.1.5. En profilskola lockar naturligtvis de elever som är intresserade av profilen och det kan finnas en socioekonomisk komponent i hur intresset fördelas. Om intresset för profilen är relativt jämnt fördelat mellan olika elevgrupper kan emellertid profilskolor bidra till minskad segregation då elever med olika bakgrund och från olika bostadsområden kan lockas till profilskolan. När färdighetsprov används finns det anledning att tro att den sociala segregationen förstärks och det av olika anledningar som diskuteras nedan.

En indikation på att profilskolor sannolikt bidrar till ökad segregation ges i figur 6.1. Figuren visar att skolor med en tydlig profil avseende språk, kultur, pedagogik eller idrott har ett socioekonomiskt starkare elevunderlag än genomsnittsskolan. Särskilt tydligt är detta för skolor som har en kulturell (musik, dans, eller bild) eller pedagogisk (Waldorf, Montessori eller Freinet) profil, men det gäller även för skolor med språklig (oftast engelskspråkig) profil och i något lägre grad för skolor med idrottsprofil.

Figur 6.1 Elevunderlag på profilskolor



Not: Egna beräkningar med hjälp av Skolverkets SALSA-databas (2018/2019). Totalt 1 472 skolor varav 118 har en profil. Av de 118 profilskolorna är 15 kommunala och 103 fristående. Det socioekonomiska indexet är det predicerade värdet från en regression av skolans genomsnittliga meritvärde på föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andelen nyanlända elever och en interaktion mellan dessa.

Eftersom flertalet skolor med tydliga profiler har enskilda huvudmän är det inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning den socioekonomiskt avvikande elevsammansättningen kan hänföras till skillnader i intresset för profilen i sig, användandet av eventuella färdighetsprov och hur rådande skolvalsreglering påverkar elevsammansättningen. Skolor med tvåspråkig undervisning använder emellertid inte färdighetsprov och det finns även studier från andra länder som visar att skolor med tvåspråkig profil bidrar till socioekonomisk skolegregation.¹⁰¹ Antagning eller urval genom färdighetsprov används inte heller bland skolor med pedagogisk profil så dessa skillnader måste antingen bero på skillnader i intresse eller övriga regleringar som urval baserat på kötid eller verksamhetsmässigt samband med förskola.

Antagning eller urval genom färdighetsprov förstärker av olika anledningar sannolikt den sociala segregationen bland profilskolor. Denna typ av urval är också vanligast på skolor med färdighetsprov i ämnena musik och bild (kultur), vilket också är den profil som

¹⁰¹ Mediavilla m.fl. (2019). Studien innehåller även referenser till tidigare forskning.

avviker mest i figuren ovan. För det första kräver färdighetsprov att vårdnadshavarna har kunskap om när provtillfället äger rum och vilken typ av förberedelser som krävs. Det krävs därför både god information och god framförhållning, samtidigt som denna typ av information ofta sprids via sociala nätverk.¹⁰² För det andra kan de förmågor som färdighetsproven utformas för att testa vara ojämnt fördelade i olika sociala grupper.

Det kan här nämnas att regleringen kring profilurval skiljer sig mellan länder. Storbritannien har exempelvis en likartad begränsning av tillämpbara urvalsgrunder till profilskolor som Sverige. Däremot får maximalt tio procent av platserna på dessa skolor fördelas med hjälp av färdighetsprov. Den brittiska antagningsmyndigheten har också ett betydande inflytande över hur eventuella färdighetsprov utformas och används.¹⁰³ Orsaken till dessa begränsningar är just att färdighetsprov lätt kan bidra till ökad skolsegregation.

I USA har profilskolor (så kallade *magnet schools*) ofta etablerats med det uttalade syftet att skapa ökad integration mellan olika grupper. Om dessa skolor är översökta är det vanliga att platserna fördelas genom lottdragning. Resultaten av dessa försök att skapa mindre segregerade skolor har emellertid varit blandade och det har ofta behövts kompletterande åtgärder för att bryta segregationen. Ett exempel är separata lottdragningar för olika grupper, vilket i praktiken innebär att platserna fördelats med hjälp av både kvoter och lottdragning. Efter att möjligheterna att använda kvoter av juridiska skäl begränsats har segregationen ofta ökat kraftigt på tidigare integrerade profilskolor. Den ökade segregationen har även haft negativa konsekvenser för minoritetselevernars skolresultat.¹⁰⁴

Det krävs inga särskilda tillstånd för att använda färdighetsprov i högstadiet utan det är skolan själv som beslutar om färdighetsprov ska användas samt hur dessa prov utformas och bedöms. För mellanstadiet krävs tillstånd från Skolinspektionen för färdighetsprov. För förskoleklass och lågstadiet krävs tillstånd från regeringen och färdighetsprov används där i mycket begränsad omfattning.¹⁰⁵ Däremot går färdighetsprov på fristående skolor inte att kombinera med andra

¹⁰² För en diskussion om sociala nätverk som informationsspridare, se Corcoran & Jennings (2019).

¹⁰³ School Admissions Code, Department of Education, 2014.

¹⁰⁴ Cook (2018).

¹⁰⁵ 9 kap. 6–6 §§, 10 kap. 9–9 a §§ skollagen samt 9 kap. 25–26 §§ skolförordningen Utredningen har funnit två exempel på skolor där färdighetsprov används vid antagning till lågstadium eller förskoleklass.

urvalsgrunder som kötid och syskonförtur till den elevgrupp eller skol-enhet för vilken färdighetsprov används. Det är möjligt att denna regel bidragit till att hålla nere användandet av färdighetsprov i svensk skola.

6.3.9 Lika möjligheter

Med lika möjligheter avses att alla sökande utan förbehåll behandlas likvärdigt vilket innebär att slumpmässigt urval får fälla avgörandet om en skola är översökt. Lika möjligheter kan förenas med andra urvalsgrunder som exempelvis syskonförtur. I så fall erbjuds platser först till de elever som har syskonförtur, medan återstående platser fördelas enligt principen om lika möjligheter. Skolinspektionen har i beslut från 2011 bedömt att urvalsgrunden inte är tillåten som enda urvalsgrund för fristående skolor men den används för att särskilja sökanden som är likvärdiga enligt andra urvalsgrunder.¹⁰⁶ Om exempelvis antalet elever som har syskonförtur eller tidigast möjliga kötid så ges i allmänhet alla dessa sökande samma möjlighet att antas.

Lika möjligheter har fördelen att det är en neutral urvalsgrund som ger alla elever som sökt till en skola samma chans att komma in, oavsett familjebakgrund eller bostadsområde. Däremot innebär inte lika möjligheter per automatik en urvalsgrund som nödvändigtvis bryter segregationen eftersom utfallet beror på vilka skolor som olika elevgrupper i praktiken söker till. Vad som däremot torde vara klart är att den i varje fall inte, vilket är fallet med kötid, förstärker segregationen. Vidare visar tidigare nämnda simuleringsövning baserad på Botkyrka kommun att lika villkor ger en betydande minskning av den sociala segregationen jämfört med ett urval baserat på den relativa närhetsprincipen.¹⁰⁷ Baserat på skolors geografiska placering drar även en ESO-analys slutsatsen att lika villkor vid skolplaceringen har reell potential att påverka elevsammansättningen vid populära skolor för ganska stora elevgrupper och att ett sådant förfarande sannolikt skulle minska de socioekonomiska skillnaderna mellan skolor.¹⁰⁸

Lika möjligheter används i flera olika skolsystem. Exempelvis måste flertalet översökta *charter schools* i USA använda sig av denna urvalsgrund. Den kritik som riktats mot detta förfarande grundar sig

¹⁰⁶ Skolinspektionens beslut, diarienummer 44-2011:1944.

¹⁰⁷ Kessel & Olme (2019).

¹⁰⁸ Böhlmark (2019).

huvudsakligen i att vissa *charter schools* gjort det svårt att anmäla sig till antagningen, exempelvis via korta anmälningstider, snarare än mot urvalsgrunden i sig.¹⁰⁹ Vidare är lika villkor även den huvudsakliga urvalsgrunden vid skolval i exempelvis Amsterdam.¹¹⁰ Urvalsgrunden används även i Storbritannien som en av flera åtgärder för att minska den sociala segregationen. Däremot har utredningen inte funnit några empiriska studier som klargör vad dessa internationella erfarenheter har att säga om hur lika villkor påverkar skolornas elevsammansättning.

6.4 Utredningens slutsatser

Utredningen föreslår i föregående kapitel att ett allmänt skolval ska införas med ett gemensamt skolvalssystem som ska administreras av Skolverket i den regionala organisation som bör etableras. För att ett sådant skolval ska vara verkansfullt och kunna leda till en mer allsidig elevsammansättning krävs att vårdnadshavarna har reella valmöjligheter vid tidpunkten för skolvalet. Dagens urvalsregler för enskilda huvudmän och principer för skolplacering för kommunala huvudmän på översökta skolor möjliggör inte detta fullt ut.

För enskilda huvudmän innebär urvalsgrunder som verksamhetsmässigt samband och kötid att platserna på populära fristående skolor redan är fyllda när det allmänna skolvalet inleds. Eftersom det är i samband med skolvalet som vårdnadshavare och elever nås av samlad information om de skolor som finns att välja mellan gynnar detta familjer med god systemförståelse och förutsättningar att på egen hand inhämta information. Vidare begränsar sådana urvalsgrunder valmöjligheterna för familjer som är nyinflyttade. För kommunala skolor saknas bestämmelser om urvalsregler, vilket ofta leder till att olika principer för närhet avgör vilka elever som får en skolplacering vid översökta kommunala skolor. Detta i sin tur innebär att det är svårt för andra elever än de som bor i närheten att få en skolplacering vid en populär kommunal skola.

Vårdnadshavare och elever tenderar att föredra skolor som ligger nära hemmet vilket innebär att boendesegregationen kommer att avspeglas i skolsegregationen eftersom det är fritt att önska skola.

¹⁰⁹ Böhlmark (2019).

¹¹⁰ Ruijs & Oosterbeek (2019).

Långtidsutredningen 2019 konstaterar också att både boendesegregation och skolval har bidragit till den ökade skolsegregationen. Fristående skolor har i genomsnitt en socioekonomiskt starkare elevsammansättning och tar emot en liten andel av de nyanlända eleverna. Samtidigt visar Långtidsutredningens analyser att fristående skolor i genomsnitt har något högre mervärde, även med hänsyn tagen till generös provrättning och generös betygssättning. Långtidsutredningen lägger emellertid in ett förbehåll till sina analyser, baserat på icke-observerade skillnader mellan eleverna:

Om särskilt motiverade elever väljer en fristående skola, men vår modell inte fullt ut korrigerar för detta, kan kvalitetsskillnaden mellan fristående och kommunala skolor överskattas. Skolors olika inriktning och profil gör att även andra faktorer, som kan vara av betydelse för hur det går i högstadiet, gör att elever i fristående och kommunala skolor inte är helt jämförbara. Det är sannolikt att detta ger en överdriven bild av skillnaderna i kvalitet mellan fristående och kommunala skolor.¹¹¹

Att ge elever med svaga skolförutsättningar bättre tillgång till fristående skolor eller kommunala skolor med högt mervärde skulle därför öka likvärdigheten. Så länge som elevens rätt att få gå i en skola i närheten av hemmet är ett viktigt kriterium finns det dessutom begränsningar för hur kommunala huvudmän kan placera elever för att bryta boendesegregationens inverkan på skolsegregationen. Rätten till en skola nära hemmet kan emellertid säkerställas på många sätt och att denna rätt kommit att tolkas som en närhetsprincip där antalet meter mellan hem och skola avgör urvalet till kommunala skolor utgör en brist som utredningen i likhet med Skolkommissionen identifierat.¹¹² Vidare kan utredningen konstatera att denna typ av närhetsprincip i vissa fall leder till att elever som bor nära flera skolor inte erbjuds en placering i någon av dessa skolor. Eftersom relativ närhet beräknas utifrån hur lång extra färdväg en elev får till en skola som eleven varken sökt eller säkert kan beredas plats på så kan eleven få låg prioritet på alla skolor i närområdet.

Så länge som boendesegregationen är omfattande så kommer alltså elevsammansättningen att skilja sig åt mellan olika skolenheter. Hur elever fördelas mellan skolor påverkar såväl kommunala som enskilda huvudmäns förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett deras bakgrund, förutsättningar och behov. Sam-

¹¹¹ SOU 2019:40.

¹¹² SOU 2017:35.

mansättningen av elevgrupper med avseende på elevernas behov och förutsättningar påverkar skolornas förutsättningar att leva upp till skollagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet. Utredningen föreslår en förändrad resursfördelning för att bättre uppnå skollagens mål om likvärdig utbildning (se kapitel 9). En fördelning av resurser är emellertid inte tillräckligt utan det finns även ett behov av att påverka hur eleverna placeras vid skolenheterna. Bl.a. är det värdefullt att skolan är en mötesplats för elever med olika bakgrund och förutsättningar.¹¹³ Trots den relativt kraftiga kompensatoriska resurstilldelning som redan i dag finns i skolan, har det emellertid visat sig svårt att locka erfarna och behöriga lärare till socioekonomiskt svagare skolor. Dessutom är personalomsättningen högre på dessa skolor, vilket sannolikt är till men för utbildningens kvalitet.¹¹⁴

För att motverka segregation i skolan krävs både vilja och verktyg. Dagens urvalsgrunder, med kötid, syskonförtur, verksamhetsmässigt samband och närhet för fristående skolor samt närhetsprincipen som metod för placering vid kommunala skolor lämnar litet handlingsutrymme för de huvudmän som vill verka för en mindre segregerad skola. En samlad strategi för att bryta skolsegregationen kräver alltså att urvalsgrunderna ses över i sin helhet, både till den kommunala och den fristående sektorn.¹¹⁵ Det behövs också transparens vid placering och urval då detta är en garant för att urvalsgrunderna tillämpas som avsett och för att urval och skolplaceringar sker på ett rättssäkert sätt. Vidare bör också förhållandet mellan huvudmän beaktas. Ett allmänt skolval leder ofrånkomligen till osäkerhet kring elevens skolplacering. Dagens ordning innebär emellertid att fristående skolor via urvalsgrunderna verksamhetsmässigt samband, kötid och syskonförtur kan erbjuda vårdnadshavare och elever en försäkring mot denna osäkerhet. Denna försäkran gäller dock endast för de elever som omfattas av urvalsgrunderna eller vars vårdnadshavare ställt sina barn i kö tidigt. Kommunala skolor är däremot hänvisade till närhetsgarantin vilket innebär en lägre grad av förutsägbarhet för vårdnadshavare.

Ändrade bestämmelser om placering, mottagande och urval kan inte i sig få skolsegregationen att upphöra eller leda till en fullständig likvärdighet mellan skolor. Däremot kommer utredningens förslag

¹¹³ SOU 2016:38.

¹¹⁴ SOU 2019:40.

¹¹⁵ SOU 2019:40.

att leda till dels att huvudmän ges verktyg för att minska skolsegregationen, dels att leda till ett skolval där alla sökande har likartade möjligheter till en viss skolplacering.

6.5 Utredningens förslag

Vill man förändra elevsammansättningen vid landets skolor för att därigenom minska skolsegregationen räcker det inte med att reglera ett gemensamt skolval nationellt. För att nå en mindre segregerad skola krävs även förändrade regler för placering, mottagande och urval vid skolor, något som utredningen har i uppdrag att föreslå.

Vid utformandet av förslagen i detta kapitel har utredningen haft ett antal utgångspunkter. En utgångspunkt är att det fria skolvalet ska behållas. Styrande för skolplaceringar ska även fortsatt vara vårdnadshavares önskemål om skolplacering och en elev ska inte kunna placeras vid en fristående skola om inte sådant önskemål har uttryckts. Utgångspunkten för utredningens förslag är således att alla vårdnadshavare lämnar ett önskemål om skolplacering. Det är först när vårdnadshavares önskemål inte kan tillgodoses som övriga urvalsgrunder, samt rätten till elevers skolplacering i rimlig närhet till hemmet, blir aktuella.

Utredningens huvuduppdrag är att öka likvärdigheten i skolan. Utredningen lämnar i kapitel 9 ett antal förslag som syftar till en mer likvärdig resurstilldelning till landets skolor. Att fördela resurser mer kompensatoriskt är ett sätt att motverka bristande likvärdighet. Ett annat sätt är att främja en mer allsidig elevsammansättning i Sveriges skolor. Utifrån barnperspektivet är en allsidig social sammansättning av eleverna en väsentlig ansats för ökad likvärdighet i utbildningen.¹¹⁶

Elever med olika egenskaper påverkar varandra inom ramen för undervisningen och värdet av en allsidig social sammansättning är en viktig aspekt av skolans demokratiuppdrag. Studier tyder på att de sociala vinsterna är väsentliga med blandade grupper. Studier av elever som gått i mer blandade klasser visar att elever från minoritetsgrupper gynnats utan att elever från majoritetsgruppen missgynnats, kamratrelationerna blir bättre och eleverna upplever mer trygghet, högre självkänsla och mer välmående och genom studier av vuxna fram-

¹¹⁶ Skolverket (2017).

kommer en kvarstående högre grad av vänskapsband över etniska och kulturella gränser.¹¹⁷

Sammanfattningsvis finns det goda skäl för att sträva mot en socialt allsidig sammansättning av skolor och klasser. Ur ett perspektiv av skolans hela uppdrag är det väsentligt att notera hur betydelsefullt det är med allsidigt sammansatta skolenheter och klasser. I ett inledande avsnitt beskrevs skolans funktion i termer av kvalifikation (för arbetsliv och för ett aktivt samhällsliv), socialisation och personlig utveckling. Socialt allsidigt sammansatta skolor och klasser medför goda möjligheter för elevers utveckling i samtliga dessa avseenden och endast så kan skolan fylla sin roll som mötesplats och därmed också vara av grundläggande betydelse för den svenska demokratin.

En annan av utredningens utgångspunkter är att kommunala och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt ska ha ett likvärdigt regelverk att förhålla sig till. Utredningens bedömning är dock att enskilda huvudmän fortsatt ska ha rätt att besluta om sin dimensionering och att ansvaret för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla elever fortsatt ska ligga hos kommunen. Detta innebär att regelverket kring skolplaceringar, mottagande och elevurval inte fullt ut kan vara lika för enskilda och kommunala huvudmän.

Vidare är en av utredningens utgångspunkter att skolvalet ska vara välinformerat och ske på lika villkor. Detta innebär att elever ska ges en reell möjlighet att placeras på den skolenhet deras vårdnadshavare önskar efter att de nåtts av strukturerad information om möjliga alternativ. Denna möjlighet ska finnas vid tidpunkten för skolvalet och inte, som i vissa fall i dag, i samband med födseln eller vid valet av förskola. Det är mot bakgrund härav inte rimligt att de mest attraktiva skolplatserna praktiken är tagna redan innan vårdnadshavare ska lämna önskemål om placering, vilket är fallet vid populära fristående skolor i dag. Med utgångspunkten att skolvalet ska vara på lika villkor ska det även vara möjligt för kommunala huvudmän att ta in andra elever än endast de som bor närmast en populär kommunal skola.

¹¹⁷ Cappella, Aber & Kim (2016), s. 297 f. Billing m.fl. (2014) fann att när en skolreform medförde en högre koncentration av elever med minoritetsbakgrund i samma skolor så utvecklades de skolmässigt sämre generellt men också att kriminaliteten gick upp bland pojkarna. Jfr Johnson (2011). För en bred men koncentrerad redogörelse, se sammanställningen The Century Foundation (2019) och där anförd litteratur.

För att det så kallade fria skolvalet ska fungera så måste det kombineras med en reglering där det är tydligt vilka urvalsgrunder skolor får använda, och på vilket sätt. Det är också viktigt att det finns en kontroll och insyn kring hur dessa urvalsgrunder tillämpas i praktiken, något som garanteras genom Skolverkets regionala organisation, se föregående kapitel. Kontrollen innebär att såväl skolplaceringar, urval som godkännande av urvalsgrunder ska samordnas och administreras vid Skolverkets regionala organisation. Detta kommer enligt utredningens bedömning att leda till dels att rättssäkerheten i processen säkerställs, dels att samordningen mellan olika huvudmän kan underlättas. Sådan samordning kan vara central för att säkerställa att den konkreta tillämpningen av urvalsgrunderna inte får segregrande effekter.

Som diskuterats tidigare tyder erfarenheter från andra skolsystem på att övergången till gemensamt skolval kan göra skolorna mer benägna att försöka påverka elevurvalet i för den enskilda skolenheten gynnsam riktning. Vid utformningen av urvalsregler har utredningen försökt begränsa utrymmet att använda urvalsregler på detta sätt. Exakt hur olika urvalsregler kommer att tillämpas och tolkas är dock inte helt förutsägbart. Det är därför viktigt att löpande utvärdera hur gällande regelverk kring urvalsregler påverkar elevurval och social segregation.

Det är utredningens uppfattning att de förslag till ändrade urvalsregler som här föreslås kan och bör gälla oavsett beslut om det gemensamma skolval som presenterats i kapitel 5. Hur en sådan ordning skulle se ut redogör utredningen för i avsnitt 5.7.3.

6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

Utredningens förslag: En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras.

Vid urvalet till en kommunal skolenhet får en eller flera av följande grunder användas

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

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

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

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

Utredningens bedömning: Kommunala huvudmän ska fortsatt kunna använda tester och prov som villkor för antagning till eller inom en skolenhet.

Bestämmelserna om mottagande i en annan kommuns skolenhet ska inte ändras.

Elever ska fortsatt ha rätt till en skolplacering nära hemmet ...

Utredningen föreslår i kapitel 5 att ett gemensamt skolval ska införas där alla vårdnadshavare ska lämna önskemål om vid vilken skola deras barn ska gå. Möjligheten att få välja skola är högt värderad

bland elever och vårdnadshavare och man kan anta att såväl elevens som familjens engagemang för studierna, och kanske även för skolan, stärks av själva möjligheten att göra ett val. Styrande för skolplaceringar ska enligt utredningens förslag fortsatt vara vårdnadshavarens önskemål. Det är först om det finns fler sökande till en skolenhet än det finns platser som ett urval måste göras. Principen ska då vara att elever ska ha en rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet om inte vårdnadshavaren lämnat önskemål om en annan skolplacering och denna kan tillgodoses.

Principen om en skolplacering i rimlig närhet till hemmet ska vara överordnad andra urvalsgrunder. Vad som avses med rimlig närhet ska inte närmare definieras utan får avgöras av faktorer så som bl.a. kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter, andel elever i fristående skolor och elevens ålder. Vad som kan bedömas vara rimlig närhet är olika i Sundbybergs respektive Krokoms kommun. Kommunen behöver inte på förhand ange vilken skola eleven kan erbjudas en placering vid och inte heller innebär principen att eleven har rätt till en skolplacering i skolan närmast hemmet. Vad som är rimlig närhet beror på elevens ålder där yngre barn får anses ha ett större behov av en skolplacering nära hemmet än en äldre elev. För elever i högstadiet kan faktorer så som skolskjuts vägas in i bedömningen av rimlig närhet. Detta är i likhet med den lagstiftning som gäller i dag. Så påtalas i förarbetena till den nuvarande lagstiftningen att avvägningar många gånger måste göras t.ex. mellan vissa elevers intresse av en kort skolväg och vikten av att skolorna får en rationell storlek. Det har inte ansetts möjligt att ge några detaljerade föreskrifter för hur dessa avvägningar ska göras, men det är kommunernas skyldighet att alltid finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven.¹¹⁸ För att rätten till en skolplacering nära hemmet inte ska tolkas som en rätt till en skolplacering i skolan *närmast* hemmet föreslår utredningen dock att närhetsgarantin ska uttryckas som en rätt till skolplacering i *rimlig* närhet till hemmet.

¹¹⁸ Prop. 1990/91:115 s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 738.

... men dagens reglering gör det svårt för kommuner att ta annan hänsyn vid skolplaceringar

Urvalet till kommunala skolor med förskoleklass, grundskola och grundsärskola försvåras eftersom dagens reglering saknar urvalsgrunder för skolplacering vid kommunala skolenheter. I stället ställs två rättigheter mot varandra: rätten att bli placerad vid den valda skolan och rätten till en skolplacering nära hemmet (närhetsgarantin). Närhetsgarantin ges i lagstiftningen företräde framför rätten att placeras vid vald skola och uttrycks genom att en önskad (vald) placering inte får medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts.¹¹⁹ I många kommuner finns det flera skolor som kan uppfylla närhetsgarantin för elever. Eftersom det i övrigt saknas urvalsgrunder blir det emellertid problematiskt att avgöra prioriteringsordningen för alla de elever som inte måste ha en skolplacering vid en viss skolenhet för att närhetsgarantin ska vara uppfylld. De allra flesta kommuner löser detta genom att den enda placeringsregel som tillämpas blir någon form av närhetsprincip, där relativ närhet är den vanligaste, vilket utredningen redogör för i avsnitt 6.2.1. Detta innebär i praktiken att många kommuner har begränsade möjligheter att arbeta med urval som leder till en mer allsidig social sammansättningen vid skolenheter, eller att tillåta syskonförtur vid skolplaceringar.

Kommuner ska därför få tillämpa andra urvalsgrunder givet att närheten tillgodoses

Utredningen föreslår att urvalsgrunder för skolplacering vid kommunala skolenheter ska regleras. Som framgår av kapitel 5 avgör respektive huvudman vilka urvalsgrunder som ska gälla för varje skolenhet i förskoleklass och respektive årskurs. Huvudmannen avgör också i vilken omfattning och i vilken ordning urvalsgrunderna ska användas.

De elever som kommer att omfattas av urvalsgrunderna är elever vars vårdnadshavare har önskat skolplacering vid den aktuella skolenheten. Detta gäller för samtliga urvalsgrunder utom den som utredningen benämner skolspår, en urvalsgrund som elever ska kunna omfattas av även om vårdnadshavarna inte gjort något skolval. Inte

¹¹⁹ 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket skollagen.

alla platser fördelas med hänsyn till urvalsgrunderna utan ett antal kommer att fördelas för att kommunen ska kunna svara mot elevers rätt till en skola nära hemmet oavsett om vårdnadshavaren har gjort ett aktivt val eller ej. Hur många platser det rör sig om beror på lokala förhållanden så som t.ex. kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter och andel elever i fristående skolor.

Av föregående kapitel framgår att huvudmän ska anmäla till Skolverket vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid huvudmannens olika skolenheter. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval och olika urvalsgrunder kan gälla vid olika skolenheter. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken rangordning de ska användas.

Syskonförtur

Både närhetsprincipen och syskonförtur syftar till att underlätta för familjer. Ändå är närhet och vårdnadshavares önskemål prioriterade före syskonförtur i skollagen, vilket i vissa kommuner har fått som konsekvens att syskon kan placeras vid olika skolor när det är fler sökande än platser vid en kommunal skolenhet. Utredningen anser att det ska vara tydligt att kommuner ska kunna använda syskonförtur vid placering av elever och föreslår därför att detta ska kunna utgöra en urvalsgrund vid kommunala skolenheter.

Att tillämpa syskonförtur som urvalsgrund underlättar familjers vardag och kan utgöra en trygghet för framför allt yngre syskon att kunna gå på samma skola som äldre syskon. Syskonförtur underlättar också kontakten mellan hem och skola, vilket kan vara av särskild vikt för elever med studiemässiga eller sociala problem. Som utredningen påpekar i avsnitt 6.3.1 har syskonförtur inte några uppenbara konsekvenser för en skolas sociala sammansättning och påverkar skolsegregationen i ytterst liten utsträckning. Det är dock så att många kommuner ser sig förhindrade att med nuvarande reglering använda sig av syskonförtur som urvalsgrund vid skolplaceringar, vilket utredningen redogör för i avsnitt 6.3.1.

Föräldrarnas behov av att ha samtliga barn vid en och samma skola torde avta i takt med barnens stigande ålder. Syskonförtur är därför inte lika självklar när äldre syskon går i högstadiet som när de går i lågstadiet. Utredningen menar dock att det får vara upp till de

kommunala huvudmännen att besluta om, och i så fall vid vilken ålder, förtur grundat på syskon vid samma skolenhet ska upphöra.

Många kommuner som använder sig av syskonförtur vid placering i kommunala skolor definierar syskon som ”barn som bor i samma hushåll”.¹²⁰ Utredningen finner inte anledning att reglera vad som avses med syskon i detta avseende utan anser att begreppet syskon bör vara en fråga för de kommunala huvudmännen att avgöra.

Precis som gäller för övriga urvalsgrunder ska kommunala huvudmän ange villkoren för urvalsgrunden syskonförtur, så som exempelvis åldersgränser för urvalsgrunden eller definitioner av syskon till Skolverket, för att dessa ska kunna användas i myndighetens arbete med skolplaceringar.

Kvot

Utredningen föreslår i kapitel 4 att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Formuleringen ”allsidig social sammansättning” tar sikte på elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund.

Möjligheterna att lyckas med skolans breda samhällsuppdrag, att stödja elevers utveckling till ansvarskännande individer och medborgare, att bidra till demokratiska värderingar, att främja aktning för varje människas egenvärde, förståelse mellan människor och förmåga till solidaritet och medmänsklighet, är i hög grad avhängigt skolans karaktär av mötesplats. Värdet i att elever med olika bakgrund möts i skolan relaterar i stor utsträckning till de kärnvärden som såväl skollag som läroplan uttrycker och som skolan har i uppgift att inte bara förmedla utan även att gestalta. I grund och botten är alltså skolans förmåga att svara mot några av samhällets ambitioner och framtidsutmaningar en fråga om dess funktion som mötesplats för elever med olika familjebakgrund. Att fler skolor än i dag når en mer allsidig social sammansättning ger skolväsendet som helhet bättre förutsättningar att leva upp till skollagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet samtidigt som de samlade resurserna utnyttjas bättre. Därmed ges fler elever bättre förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.

¹²⁰ Exempelvis Nynäshamn, Skellefteå och Jokkmokk kommun.

Skolkommissionen lämnade i sitt slutbetänkande ett förslag om att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på skolenheter.¹²¹ Flera remissinstanser, bl.a. Skolverket, SKR och Friskolornas riksförbund, ifrågasatte Skolkommissionens förslag utifrån perspektivet med vilka verktyg huvudmännen ska åstadkomma en allsidig social sammansättning. De konstaterade, i likhet med Lärarförbundet, att förslaget skulle komma att få väldigt svag eller ingen effekt alls om det inte samtidigt görs förändringar i skollagens placerings- och urvalsregler.¹²²

Utredningen instämmer i dessa synpunkter. Även om skolhuvudmän redan i dag kan planera nya skolor eller förläggning av förberedelseklasser för nyanlända på ett så sätt att en mer allsidig social sammansättning kan nås, är det viktigt att skolhuvudmän ges fler konkreta verktyg för att kunna uppnå målet. Utredningen föreslår därför att kommunala skolor ska få använda sig av kvoter. En sådan kvot ska vara frivillig för den kommunala huvudmannen att använda vid en eller flera av sina skolor.

Utredningen har övervägt att reglera vilka elever som ska omfattas av kvoten och därvid övervägt olika former av kvoter, dels kvoter för nyanlända elever, dels kvoter baserade på socioekonomiska faktorer. Att utforma en kvot på ett sätt som omfattar rätt grupp, inte strider mot diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagstiftningen och inte verkar stigmatiserande för den enskilde eleven är dock svårt.

Att resurser till utbildning inom skolväsendet viktas och fördelas utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket viktigt instrument för att uppnå likvärdighet i utbildningen.¹²³ Kommunerna tar vid resursfördelningen inte sällan hänsyn till såväl socioekonomiska faktorer som migrationsbakgrund (se utredningens kapitel 8). Att däremot applicera de socioekonomiska faktorer varje elev bär med sig och använda dessa som grund för enskilda elevers skolplacering ter sig dock tveksamt av flera skäl. Dels eftersom en skolplacering som baseras på t.ex. en elevs sociala utsatthet i ett eller flera hänseenden riskerar att för eleven få stigmatiserande effekter, dels eftersom den nationella statistiken kan vara behäftad med brister och felaktigheter på individnivå, vilket skulle kunna leda till

¹²¹ SOU 2017:35.

¹²² Prop. 2017/18:182.

¹²³ Prop. 2013/14:148 s. 19 ff.

att en elev får en plats vid en populär skola grundat på felaktiga uppgifter.

Att koppla en kvot till elevens migrationsbakgrund kan vara problematisk i två hänseenden: dels att den inte fångar in det syfte om allsidig sammansättning som utredningen föreslår (eftersom det rör sig om en heterogen grupp), dels att en sådan kvot också riskerar att komma att verka i strid med diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen.

Det är också så att boendesegregationen ser olika ut i olika kommuner. Att vid angivna förhållanden på nationell nivå ange vilka elever som ska omfattas en kvot ter sig svårt och risken för att en sådan reglering skulle träffa fel är stor. Utredningen föreslår därför att urval ska kunna göras enligt en kvot som har det tydliga syftet att urvalet ska uppnå det mål som utredningen föreslår i kapitel 4 om en allsidig elevsammansättning. Denna kvot ska ge företräde för elever som tillhör kvotgruppen och som önskat en viss skola, men inte vara tvingande. Inga elever i kvotgruppen ska med andra ord mot sin vilja placeras på en skola i syfte att uppfylla kvoten. Ett alternativ till dylika, så kallade, mjuka kvoter vore hårda kvoter. Hårda kvoter innebär att platser vid populära skolor behöver lämnas tomma om det inte finns tillräckligt många sökande inom kvotgruppen. Det är vidare så att hårda kvoter kan komma att missgynna också de elever som är tänkta att gynnas av dem, något utredningen skriver om i avsnitt 6.3.7. Utredningen avvisar därför användandet av hårda, tvingande, kvoter.

En kvot gör det möjligt för varje kommun att göra avväganden med hänsyn till lokala förutsättningar när det gäller vilka elever ska ingå i kvoten. I exempelvis kommuner med stark boendesegregation med såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden kan en kvot innebära att elever från socioekonomiskt utsatta områden, som annars skulle vara hänvisade till skolenheter med sämre strukturella förutsättningar, får företräde till skolor med elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Om kommunen använder sig av upptagningsområden för varje skolenhet kan kvoten vid en viss skolenhet omfatta elever från en annan skolenhets upptagningsområde.¹²⁴ Det är möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund så väl som kvoter som siktar in sig på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är bosatt. Kvoter som grundas på bostadsområde är dock mindre träffsäkra än

¹²⁴ Se Utbildningsdepartementets promemoria (2017).

kvoter inriktade på den enskilda elevens bakgrund. Utredningen bedömer att verktyget särskilda kvoter skulle kunna ge kommunerna större förutsättningar och bättre verktyg för att motverka skolsegregationen.

Det råder ett förbud mot diskriminering inom skolväsendet.¹²⁵ En grundläggande utgångspunkt är att utformandet av särskilda kvoter, för att uppnå målet om en mer allsidig social sammansättning, således måste tillämpas med beaktande av diskrimineringslagstiftningen. Förbudet mot såväl direkt som indirekt diskriminering innebär härvid begränsningar av vilka åtgärder som kan vidtas. Kvoter kan, till sin utformning eller som konsekvens, strida mot diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen. Detta är fallet om den direkt eller indirekt tar sikte på elevens etnicitet. Så utgör det direkt diskriminering om vissa elever behandlas mindre förmånligt än andra vid urval till en viss skolenhet i syfte att uppnå en viss fördelning av eleverna med hänsyn till deras etniska tillhörighet.¹²⁶

På samma sätt utgör det direkt diskriminering om huvudmän vid sina ställningstaganden kring huruvida de ska utnyttja möjligheten att införa en särskild kvot vid sina skolenheter gör överväganden kopplade till etnisk tillhörighet.¹²⁷

En kvot kan även strida mot förbudet mot diskriminering om tillämpningen av ett neutralt kriterium särskilt missgynnar elever med viss etnisk tillhörighet. Det kan t.ex. finnas samband mellan socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. För att kvoten då inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs att den har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. En kommun som vid tillämpningen av kvoter använder kriterier så som exempelvis skillnader i utbildningsbakgrund i olika områden eller genomsnittliga kunskapsresultat vid olika skolenheter i syfte att försöka motverka negativa konsekvenser av boende- och skolsegregationen kan anses ha ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen. För att åtgärden inte ska strida mot diskrimineringsförbudet måste då de medel som används vara såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå syftet. Att använda kvoter är en lämplig åtgärd i bemärkelsen att de är effektiva, dvs. de elever som

¹²⁵ 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹²⁶ jfr NJA 2006 s. 683 som gällde antagning till högskoleutbildning.

¹²⁷ Jfr prop. 2015/16:184 s. 14.

omfattas blir placerade vid den önskade skolenheten varpå en ökad allsidig social sammansättning uppnås. De elever som omfattas av en kvot är vidare sådana som inte kommer att bli placerade vid skolenheten på grund av rätten till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet. De kan dock ingå i urvalsgrunden lika möjligheter (se nedan). I denna urvalsgrund ingår emellertid även samtliga andra elever som varken har rätt till en viss skolplacering grundat på rimlig närhet, eller annan urvalsgrund (syskonförtur eller skolspår). Åtgärden kan därmed anses vara nödvändig för att uppnå syftet.

Det förslag utredningen lämnar liknar det förslag om möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor som togs fram vid Regeringskansliet 2017.¹²⁸ Vid remittering av förslaget påpekade flertalet remissinstanser riskerna med att en allmänt reglerad kvot skulle kunna leda till en hantering som står i strid med diskrimineringslagstiftningen. Utredningen ser dessa risker och menar att det därför är av vikt att just tillämpningen av kvoter granskas av Skolverket i processen med att godkänna urvalsgrunder (se kapitel 5). Att huvudmän tillåts avgöra om kvoten ska tillämpas samt vilka som omfattas av kvoten ökar risken för att etniska överväganden i strid mot diskrimineringsförbudet görs. Ett sätt att undvika sådana överväganden hade varit att föreslå att huvudmän inte själva får välja huruvida de ska tillämpa kvoter eller ej utan att samtliga huvudmän ska tillämpa kvoter som urvalsgrund vid samtliga skolenheter. Ett sådant förslag undanröjer risker för sådan direkt diskriminering som har sin grund i etniska överväganden men skulle innebära ett stort ingrepp i det kommunala självstyret. På grund av stora skillnader i lokala förutsättningar är det också svårt att finna en lämplig kvot som skulle gälla för hela landet.

Ett sätt att undvika risker för att den praktiska tillämpningen av kvoter sker på ett sätt som strider mot diskrimineringsförbudet krav skulle vara att i lagstiftning fastställa väldefinierade och transparanta kriterier för hur platserna inom kvoten ska fördelas. Sådana kriterier är emellertid svåra att definiera och risken för att en sådan reglering skulle träffa fel är stor, vilket utredningen redogör för ovan.

Ett annat problem med att överlåta beslutet om att tillämpa kvoter till huvudmännen är att de kan komma att användas i begränsad omfattning även om det råder bred lokal enighet om att kvoter ett verksamt verktyg att motarbeta skolsegregation. Orsaken är att det

¹²⁸ Utbildningsdepartementets promemoria (2017).

kan ligga i en eller flera huvudmäns intresse att sträva efter ett mer homogent elevunderlag. Om inte alla huvudmän tillämpar kvoten kan detta minska intresset även bland huvudmän som annars hade varit positiva. Det föreligger alltså ett svårartat koordinationsproblem i kommuner där flera huvudmän är verksamma. Ett sätt att hantera detta skulle kunna vara via en kommungemensam enhetskvot. Detta innebär att om den kommunala huvudmannen väljer att tillämpa kvot i urvalet vid de kommunala skolenheterna så ska denna kvot även omfatta enskilda huvudmäns skolenheter. Förutom att hantera koordinationsproblemet mellan huvudmän så skulle kvotens enhetlighet minska risken att den används diskriminerande. Även om utredningen vill betona den koordinationsproblematik som föreligger så anser utredningen att ett system med kommungemensamma kvoter vore för långtgående. Däremot bör de risker som här påtalas nogta beaktas av den nationella uppföljningen kring hur likvärdigheten kan utvecklas.

En kommun som väljer att använda kvot som urvalsgrund behöver anmäla detta till Skolverket som ska godkänna urvalsgrunder (se kapitel 5). Skolverket ska härvid dels granska sannolikheten för att kvoten uppnår syftet med en allsidig social sammansättning av elever, dels granska att de kvoter som kommuner önskar tillämpa för urval till skolenheterna inte strider mot förbudet mot diskriminering. I denna prövning torde ingå sådana överväganden som huvudmannen har haft inför beslutet att tillämpa en kvot. I praktiken innebär det en granskning av vad huvudmannen själv anger som skäl till den önskade kvoten. Om en kvot strider mot diskrimineringslagstiftningen, antingen genom dess utformning eller genom att huvudmannen gjort etniska överväganden vid beslutet att införa en kvot ska Skolverket underkänna urvalsgrunden.

Det ligger i sakens natur att Skolverket inte kan granska de fall där etniska överväganden lett till att huvudmän beslutar sig för att inte tillämpa en kvot. Utredningen vill härvid uppmärksamma huvudmän om det förbud mot diskriminering som finns i diskrimineringslagen och som gäller för verksamhet i skollagen.¹²⁹

Utredningens bedömning är att Skolverkets prövning av särskilda kvoter kan leda till att myndigheten genom att godkänna och pröva kvoter kan samla och sammanställa erfarenheter och goda exempel för att informera andra huvudmän om hur kvoter kan utformas för

¹²⁹ 6 kap. 2 § skollagen samt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen.

att ge ett träffsäkert resultat, sett till dess syften. Genom myndighetens uppdrag att godkänna urvalsgrunder är utredningens bedömning att myndigheten kommer att öka kunskapen hos huvudmän hur de kan verka för en mer allsidig sammansättning av elever. Att informera om detta och redovisa goda exempel bör ingå i myndighetens arbete.

Utredningen finner inte anledning att i reglering begränsa den särskilda kvoten till en viss andel av eleverna vid en viss skolenhet. Denna avvägning görs på bästa sätt av huvudmannen efter en bedömning av de lokala förutsättningarna och det omgivande samhällets sociala sammansättning.

Eftersom utredningen föreslår att målet om en allsidig social sammansättning av elever endast ska gälla för skolformerna förskoleklass och grundskola (se kapitel 4) och inte för grundsärskolan, kommer kvoter inte vara en tillåten urvalsgrund för grundsärskolan.

Geografiskt baserat urval

För att säkerställa rätten till en skola nära hemmet ska kommunen placera elever enligt principen om rimlig närhet. Det kan dock finnas fler skäl för kommuner att kunna använda geografiska kriterier som urvalsgrund. Till exempel för att öka förutsägbarheten för skolväljande familjer genom att ha en urvalsgrund som innebär att elever boende i ett visst område har förtur till en viss skola. Då boendet är socialt segregerat kan närhetsgarantin som den är utformad i dag bidra till att boendesegregationen översätts till skolsegregation. Geografiskt urval kan emellertid användas för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis via strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden. Då lokala förhållanden skiljer sig markant ser utredningen det varken som möjligt eller önskvärt att reglera hur det geografiska urvalet ska tillämpas och huvudmannen kan också använda flera olika geografiska urvalsgrunder i samma skolval. Utredningen föreslår dock i kapitel 4 att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor. Urvalsgrunden torde därmed vara lättare att kunna

tillämpa. Till skillnad från vad som gäller för skolspår, som gäller förtur till skolplaceringar till högre årskurser givet den skolplacering eleven har i dag, kan geografiskt baserat urval användas som urvalsgrund även för skolplacering i förskoleklass.

Skolspår

Skolspår innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser. Genom att använda skolspår kan urvalet styras till högre årskurser, där åtgärder enligt Skolkommissionen framför allt behövs.¹³⁰ Metoden kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare och ger förutsättningar för sammanhållen utbildningskvalitet och kontinuitet för eleven.

Utredningen bedömer att skolspår även kan vara ett användbart verktyg i huvudmannens arbete för en mer allsidig social sammansättning särskilt i högre årskurser när behovet av en skolplacering i nära hemmet inte är lika stort men även t.ex. i byte av skola mellan låg- och mellanstadiet.

Som utredningen redogör för i kapitel 5 är en av utredningens utgångspunkter att skolvalet ska ske på lika villkor. Detta innebär att elever, vid tidpunkten för skolvalet, ska ha en reell möjlighet att placeras på den skolenhet deras vårdnadshavare önskar. Vid angivna förhållanden ska skolspår endast vara tillåtet mellan skolenheter och ska alltså inte vara möjligt för att ge förtur för barn i förskola att gå vid en viss skolenhet med förskoleklass. En huvudmans primära ansvar är att organisera elevernas utbildning på ett sätt som med största sannolikhet leder till den högsta måluppfyllelsen för alla elever. Skolspåret ger huvudmannen goda förutsättningar för kontinuitet och sammanhållen kvalitet under hela elevens utbildning och därtill även möjlighet att påverka olika skolors elevsammansättning. Skolspåret ger förutom dessa potentiella kvalitetstillskott till elevens studier också eleverna och vårdnadshavare en hög grad av förutsägbarhet vad gäller vilka skolor som eleven ifråga kommer att antas till under sina studier.

¹³⁰ SOU 2017:35.

Lika möjligheter

Utredningen anser att det ska vara möjligt för populära kommunala skolor att även kunna ta emot elever från andra områden när elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet tillgodosätts. Utredningen föreslår därför att urvalsgrunden *lika möjligheter* ska vara tillåten som urvalsmetod vid kommunala skolenheter. Urvalsgrunden innebär att elever, som inte måste placeras vid skolenheten för att kunna ges rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet, men inte heller omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en kommunal skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att t.ex. uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter i kommuner där det inte tydligt går att formulera kvoter. I praktiken blir det ett slumpmässigt urval som avgör vilka av eleverna inom urvalsgrunden som får en skolplacering vid den aktuella skolenheten.

Lika möjligheter är, som utredningen beskriver i avsnitt 6.3.9, en objektiv urvalsgrund som inte reflekterar elevers sociala arv. Det är därtill en metod som i en mening är mer rättvist än t.ex. avståndet till skolan (givet att rimlig närhet kan garanteras). I områden där kommunala skolor ligger tätt kan detta därför vara en särskilt användbar urvalsgrund. I flera välfungerande skolsystem används mekanismen på en eller flera nivåer i systemet.

Ju äldre eleverna är desto större andel av skolplaceringarna bör enligt utredningens bedömning kunna omfattas av urvalsgrunden lika möjligheter. Urvalsgrunden ska därutöver kunna användas när två eller flera elever har samma prioriteringsordning i en urvalsgrund.

Möjlighet att ge förtur för vissa elever med särskilda skäl

En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en viss skolplacering ska alltid ha rätt till en sådan placering. Det kan t.ex. handla om en elev som p.g.a. sin funktionsnedsättning behöver gå på en viss skola som har särskilt anpassade lokaler eller undervisning anpassad för denna funktionsnedsättning och som har särskild kompetens att undervisa elever med aktuell funktionsnedsättning.

Genom ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen står det klart att kommunala huvudmän kan begränsa utbildningen till elever

i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor, trots att uttryckliga bestämmelser därom saknas i skollagen.¹³¹ Utbildningen vid sådana skolor kan begränsas till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter. Vid placeringen vid en sådan skolenhet gäller inte närhetsgarantin utan skolan gör en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och de elever som har störst behov prioriteras.

Utredningen anser att det fortsatt ska vara möjligt för kommunala huvudmän att välja att begränsa utbildningen till elever som är i behov av särskilt stöd, och att dessa ska kunna ta emot elever som p.g.a. särskilda skäl har behov av sådan skolplacering.

Utredningen noterar i sammanhanget att Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i uppdrag att bl.a. att analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet. I uppdraget ingår bl.a. att det ska bli lättare att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och att resursskolor ska utvecklas.¹³² Med anledning härav lämnas inga förslag på ändringar i regleringen om så kallade resursskolor.

Även vissa andra kategorier elever ska kunna ges förtur till skolplacering vid en viss skolenhet, t.ex. elever med skyddade personuppgifter.

De elever som bedöms ha särskilda skäl ska ges företräde framför övriga elever vid placering till en viss kommunal skolenhet.

Möjlighet att frånga vårdnadshavares önskemål på grund av organisatoriska eller ekonomiska svårigheter

Enligt nu gällande reglering kan kommuner frånga vårdnadshavares önskemål bl.a. om en viss skolplacering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Bestämelsen har i vissa kommuner kommit att tillämpas i situationen där det finns fler sökande elever än det finns platser och ett urval behöver göras. Detta är enligt utredningens mening olyckligt, något som utredningen beskrivit i föregående kapitel. Utredningen föreslår i detta avsnitt ett flertal urvalsgrunder som ska kunna tillämpas vid kommunala skolenheter när det finns fler sökande än det finns platser. I det avseendet blir nuvarande regel om att frånga vårdnadshava-

¹³¹ HFD 2017 ref. 50.

¹³² Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07).

res önskemål om en skolplacering med hänvisning till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter överflödiga.

Bestämmelsen är emellertid även tillämplig i en situation där en elev har så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går, eller i den skola där elevens vårdnadshavare önskar placering. Då kan kommunen frångå vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering eller flytta eleven till en skola där stödet lättare kan ges. För att detta ska vara tillåtet måste svårigheterna vara av sådan art att de kan anses som betydande för *kommunen*. Att stödbehovet skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en särskild *skolenhet* är därför i sig inte tillräckligt för att en elev ska kunna flyttas.¹³³

Utredningen bedömer att det finns anledning att behålla en reglering som möjliggör att frångå vårdnadshavares önskemål om skolplacering om placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Huvudprincipen måste dock alltid vara att en huvudman har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare önskar placering. Det ska därför endast vara i undantagsfall som vårdnadshavares önskemål kan frångås med hänvisning till ekonomiska eller organisatoriska svårigheter hos kommunen.

Den kommunala huvudmannen ska avgöra om, och i så fall vilka, urvalsgrunder ska tillämpas vid skolenheter

Kommuner har även fortsatt det övergripande ansvaret för att elever garanteras skolplaceringar i närhet till hemmet. Därutöver ska kommunala huvudmän ha en möjlighet att vid urvalet till kommunens skolenheter kunna tillämpa de urvalsgrunder som utredningen föreslår i detta kapitel. I vissa kommuner där det t.ex. endast finns en skola i centralorten kan det te sig onödigt att garantera elever annat än en skolplacering nära hemmet. Det ska därför vara frivilligt för kommuner att använda urvalsgrunder. De kommunala huvudmän som väljer att använda sig av urvalsgrunder ska anmäla till Skolverket vilka urvalsgrunder som ska tillämpas (se kapitel 5). Flera urvalsgrunder

¹³³ Prop. 2009/10:165 s. 379.

ska kunna användas i ett och samma urval och olika urvalsgrunder ska kunna gälla vid olika skolenheter. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken ordning de ska användas.

Om inte tillräckligt antal elever kan placeras enligt de urvalsgrunder som Skolverket godkänt ska övriga platser tilldelas elever enligt urvalsgrunden lika möjligheter.

Särskild antagning genom färdighetsprov

Utredningen föreslår att kommunala huvudmän fortsatt ska kunna använda tester och prov som grund för urval till eller inom en skolenhet. Som utredningen redogör för i avsnitt 6.3.8 kan skolsegregationen påverkas av att skolor väljer att använda så kallade färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval. Detta gäller särskilt sådana skolor med estetisk inriktning, som har ett betydligt socioekonomiskt starkare elevunderlag än genomsnittsskolan.

Med de förslag utredningen lämnar och den förmodat minskade segregation dessa kommer att leda till finns det en risk att fler huvudmän väljer att använda färdighetsprov för urval till eller inom sina skolenheter för att därigenom få ett för huvudmannen mer gynnsamt elevunderlag. Detta kan innebära ett socioekonomiskt starkt elevunderlag, men så måste inte vara fallet.

Utredningen avser trots denna farhåga inte ändra regleringen om färdighetsprov. Det kommer således fortsatt vara tillåtet för huvudmän att i eller inom en skolenhet anta eller göra urval av elever genom färdighetsprov. Däremot anser utredningen att det är av stor vikt att Skolinspektionen säkerställer att de prov som används fyller sitt syfte och enbart detta syfte.

Mottagande i en annan kommuns skolenhet

Utredningen skriver i avsnitt 6.1.2 om möjligheten för elever att fullgöra sin skolgång i en annan kommuns skolenhet. Enligt utredningens bedömning ska dessa bestämmelser inte ändras. Det ska fortsatt vara möjligt för vårdnadshavare att önska en skolplacering vid en skolenhet i en annan kommun än hemkommunen. Detta innebär att en kommun fortsatt ska ha rätt att ta emot en elev från en annan kommun efter önskemål av elevens vårdnadshavare. Detta

innebär vidare att en kommun kan vara skyldig att ta emot en elev från en annan kommun om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens skola. En ordning där Skolverket skulle hantera prövningar av det senare slaget skulle innebära att Skolverket skulle kunna besluta att en annan kommun än den där eleven är folkbokförd skulle vara skyldig att ta emot eleven. Detta anser utredningen inte vara en lämplig ordning. Utredningen gör därför bedömningen att det även fortsatt ska vara den mottagande kommunen som ska hantera dessa prövningar. Själva skolplaceringen får sedan skötas i dialog med den kommunala huvudmannen och Skolverket. Det är fortsatt viktigt att ett sådant beslut grundas på en omsorgsfull och allsidig utredning och att beslutet föregås av att ett yttrande inhämtas från elevens hemkommun.

6.5.2 Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman

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

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

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

Utredningens bedömning: Enskilda huvudmän ska fortsatt kunna använda tester och prov som grund för urval till eller inom en skolenhet.

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

Utbildningen vid fristående skolor ska fortsatt få begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd, och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Fristående skolor har blivit en viktig del av det svenska skolväsendet. Totalt går cirka 15 procent av grundskolans elever på fristående skolor men i många kommuner är andelen betydligt högre. De fristående skolorna är alltså inte längre marginalaktörer utan tillhandahåller en betydande andel av den totala skolkapaciteten och är en viktig del av skolsystemet. De fristående skolorna påverkar därför på många håll förutsättningarna för skolverksamheten i grunden. Det finns naturligtvis positiva aspekter med denna utveckling men som utredningen har visat i detta och tidigare avsnitt bidrar skolvalet och möjligheten att välja en fristående skola till skolegregationen.

Även om fristående skolors urvalsgrunder på ett annat sätt än kommunala skolors närhetsgaranti skulle kunna motverka den skolegregation som boendesegregationen ger upphov till, så förstärker de i dag snarare segregationen.

Huvudregeln för fristående skolor är att de ska vara öppna för alla elever och att urval endast får göras på de grunder som är förenliga med detta öppenhetskrav och som Skolinspektionen godkänner. Regleringen för hur urval får göras vid fristående skolor är tydligare än vad som gäller för kommunala skolor. Samtidigt är kunskapen låg och den officiella statistiken obefintlig över vilka olika urvalsgrunder fristående skolor använder sig av. Vidare är insynen obefintlig över hur fristående skolenheter praktiskt hanterar urvalet. Detta beror dels på att enskilda huvudmän inte omfattas av offentlighetsprincipen, dels på att enskilda huvudmäns beslut om mottagande av elever inte kan överprövas av vare sig Skolväsendets överklagandenämnd eller förvaltningsdomstol. Denna bristande insyn och därmed kontroll över de fristående skolornas urval innebär en rättsosäkerhet för

de vårdnadshavare och elever som önskar en skolplacering vid en fristående skola.

Även om det saknas tillförlitlig statistik över vilka urvalsgrunder fristående skolor använder sig av är den vanligaste urvalsgrunden enligt flertalet rapporter och uppgifter från fristående skolor kötid, ofta i kombination med syskonförtur. För enskilda huvudmän som även har förskolor, eller två närliggande skolor med olika årskurser, tillämpas ofta verksamhetsmässigt samband som primärt urval, dvs. t.ex. att barn som går i huvudmannens förskola ges förtur till förskoleklassen (se avsnitt 6.3.6).

Samtliga dessa urvalsgrunder leder, i olika utsträckning, till att platserna vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för vårdnadshavare att lämna önskemål om skola. Detta tenderar att gynna barn till föräldrar som på förhand har kunskap om hur skolvalet fungerar, vilka skolor som finns att välja mellan och vilka åtgärder som måste vidtas för att öka sina chanser att få en plats på en attraktiv skola.

Utredningen lämnar i detta avsnitt ett antal förslag på förändrade urvalsgrunder för fristående skolor. Målet med förslagen är tvåfaldigt. För det första att säkerställa att samtliga vårdnadshavare har en möjlighet att göra välinformerade val av skola och att samtliga skolplatser finns tillgängliga när valet görs. För det andra att uppnå en mer allsidig social elevsammansättning vid skolenheter för att därigenom motverka skolegregationen. Styrande för skolplaceringar ska vara vårdnadshavares önskemål om skolplacering. Ingen elev ska placeras vid en fristående skola utan att elevens vårdnadshavare aktivt lämnat ett önskemål om placering vid den aktuella fristående skolan.

Utredningen har i direktivet i uppgift att bl.a. överväga om huvudmän för fristående skolor ska följa en av kommunen eller av staten bestämd modell för intagning av elever, t.ex. samma principer som kommunen där den fristående skolan är belägen använder vid placering av elever vid sina skolenheter. Utredningens utgångspunkt är att det så långt som möjligt bör råda liknande villkor och rättigheter för huvudman, oavsett om denne är kommunal eller enskild. Det är därför i allmänhet olämpligt att kommunen, som även är huvudman för sina egna skolor, ska styra vilka urvalsgrunder som ska gälla vid en fristående skola. I stället anser utredningen att huvudmän för fristående skolor ska ha en frihet att själva avgöra vilken eller vilka av de föreslagna urvalsgrunderna som ska gälla vid varje skolenhet

men att de enskilda huvudmännen, precis som de kommunala, ska omfattas av det övergripande målet att verka för en mer allsidig social elevsammansättning (se kapitel 4). Då liknande villkor mellan huvudmän också förutsätter liknande ansvar så finns det emellertid argument för att låta vissa urvalsgrunder tillämpas vid samtliga skolenheter i en kommun, oavsett huvudman. Med hänvisning till enskilda huvudmäns ansvar för den egna verksamheten avvisar dock utredningen denna tanke. Som nämnts i tidigare avsnitt ska dock den nationella uppföljningen omfatta vilka verktyg som används för att uppnå en allsidigare social sammansättning.

Av föregående kapitel framgår att huvudmän ska anmäla till Skolverket vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid huvudmannens olika skolenheter. Flera urvalsgrunder ska kunna användas i ett och samma urval och olika urvalsgrunder kan gälla vid olika skolenheter. Om fler än en urvalsgrund används ska huvudmannen ange i vilken rangordning de ska användas. Precis som gäller för kommunala huvudmän är det Skolverket som ska godkänna utformandet av urvalsreglerna, vilket utredningen skriver om i samma kapitel.

Syskonförtur

Syskonförtur är en vanligt tillämpad urvalsregel vid fristående skolor, ofta i kombination med verksamhetsmässigt samband och/eller kötid. Utredningen ser klara fördelar med att skolor fortsatt får använda denna grund för urval.

Syskonförtur underlättar familjens vardag och understödjer långvariga relationer mellan hem och skola. Den syskonförtur som fristående skolor ska få tillämpa som urvalsgrund motsvarar den som utredningen föreslår ska gälla för kommunala skolenheter (avsnitt 6.5.1).

Kvoter

Utredningen föreslår att fristående skolor ska få använda vad utredningen väljer att benämna urval genom kvot. Dessa kvoter ska kunna tillämpas på samma sätt och under samma villkor som de utredningen föreslår ska gälla för kommunala skolor. Den enskilda huvudman som önskar använda kvoter som urval vid en eller flera skolor

ska anmäla detta till Skolverket och få dessa godkända under samma förutsättningar som gäller för kommunala huvudmän (se avsnitt 6.5.1).

Utredningen föreslår att den särskilda kvot som fristående skolor kan tillämpa för att ta emot nyanlända inte ska förlängas. Anledningen till detta är följande. Kriteriet ”nyanländ” kan utgöra indirekt diskriminering, eftersom tillämpningen av kriteriet skulle kunna komma att särskilt missgynna elever med viss etnisk tillhörighet. För att ett kriterium inte ska stå i strid mot förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Syftet med införande av särskilda kvoter för fristående skolor var att bättre använda skolväsendets samlade resurser och därigenom ytterst främja huvudmännens förutsättningar att nå i skollagen fastslagna mål, vilket, enligt regeringens bedömning, var ett sådant objektivet sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen. För att en särbehandling inte ska anses utgöra indirekt diskriminering krävs även att urvalskriteriet utgör ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet, vilket innefattar en proportionalitetsprövning. Det har då betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet. Regleringen motiverades med att fristående skolor som tillämpar kötid som en urvalsgrund och som har så många fler sökande än platser att bara sökande med lång kötid tas emot i praktiken inte står öppna för elever som inte haft möjlighet att ställa sig i kö på grund av att de endast en kortare tid varit bosatta i landet innan urvalet ska göras. Vid angivna förhållanden fanns, enligt regeringens bedömning, inte något mindre ingripande alternativ till en särskild kvot för sådana elever med företräde framför övriga sökande.¹³⁴

En konsekvens av utredningens förslag är att kötid inte ska vara en tillåten urvalsgrund för skolor med enskild huvudman. I stället ska ett antal andra urvalsgrunder vara tillåtna. Utgångspunkten för de urvalsgrunder som ska vara tillåtna är att vårdnadshavare vid tidpunkten för skolvalet har ett faktiskt val och att inte platser vid populära skolor redan är tagna. Detta innebär att fristående skolor kommer att stå öppna även för elever som inte varit bosatta i landet lång tid innan urvalet ska göras. Utredningen gör därför bedöm-

¹³⁴ Prop. 2015/16:184.

ningen, mot bakgrund av ovan sagda om den proportionalitetsbedömning som ska göras vid bedömning av indirekt diskriminering, att kvoter baserade på kriteriet nyanländ inte längre kan anses utgöra ett nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. Den särskilda kvot för nyanlända, som för närvarande är möjlig för fristående skolor att tillämpa kommer, vid ett införande av den föreslagna regleringen därför, utgöra indirekt diskriminering och därmed vara förbjuden enligt diskrimineringslagstiftningen.

De kvoter som utredningen förslår att enskilda huvudmän ska få använda är samma som kommunala huvudmän ska kunna använda sig av. Utredningen beskriver närmare om dess villkor under avsnitt 6.5.1. Enligt utredningens bedömning ges huvudmän större möjligheter att verka för en allsidig social elevsammansättning genom den föreslagna kvoten än vad som är möjligt med den nu gällande kvoten för fristående skolor.

Geografiskt baserat urval

Fristående skolor får i dag använda sig av geografisk närhet som urvalsgrund. Av vad utredningen erfar är det en urvalsgrund som sällan används.¹³⁵ Utredningen anser att fristående skolor ska kunna använda urval baserat på olika geografiska parametrar som grund för urval. Detta är särskilt viktigt i de kommuner där de fristående skolorna har en stor andel av det totala elevunderlaget och därmed tillgodoser en skolplacering i närhet till hemmet för många av kommunens elever.

Utredningen anser emellertid att fristående skolor inte ska vara bundna till att ha en geografisk urvalsgrund som syftar till närhet till skolan, vilket är så som den urvalsgrund som godkänts av Skolinspektionen ser ut. Utredningen föreslår därför en generell urvalsregel baserat på geografi som inte nödvändigtvis behöver vara baserat på närhet. Det kan t.ex. avse urval som siktar in sig på att fånga upp elever bosatta i glesbygd eller ett urval som ger förtur till elever som är folkbokförda på ett visst postnummer eller område. Ett geografiskt baserat urval utesluter däremot inte att fristående skolor, likt i dag, använder sig av just närhet som urvalsgrund. Genom att Skolverket regionalt kommer att hantera samtliga urvalsgrunder är utred-

¹³⁵ 11 procent enligt Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2020).

ningens bedömning att en praxis kan arbetas fram kring hur geografiskt baserat urval kan användas för fristående skolor.

Fristående skolor har inte det uppdrag som kommunala skolor har att tillgodose en skolplacering i närhet till hemmet. För att fristående skolor fortsatt ska kunna vara ett valbart alternativ även för elever som inte är bosatta i närhet till skolan, eller i det geografiska område som huvudmannen definierat som geografiskt baserat urval, bedömer utredningen att urvalsgrunden bör begränsas. En fristående skola får således ta emot som mest hälften av dess elever genom denna urvalsgrund.

Verksamhetsmässigt samband

Skolor med enskild huvudman får i dag använda sig av verksamhetsmässiga samband som urvalsgrund. Ett verksamhetsmässigt samband föreligger när det antingen finns ett organisatoriskt samband, till exempel att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och/eller personal med den aktuella skolan, eller på grund av pedagogiskt samband, till exempel Waldorf- eller Montessoriinriktning.¹³⁶

Utredningen har funnit exempel på där huvudmän tillämpar för- tur genom återopande av verksamhetsmässigt samband mellan skol- enheter som de facto saknar såväl pedagogiskt samband som orga- nisatoriskt samband på så sätt som avses. Syftet med urvalsgrunden är att elever ska kunna ges en utbildning med sammanhängande peda- gogisk inriktning (pedagogiskt samband), eller, att elever ska kunna ges en sammanhängande utbildning vid två skolor med samma huvud- man där huvudmannen valt att organisera verksamheten i två skol- enheter som samutnyttjar lokaler och/eller personal (organisatoriskt samband). Utredningen föreslår att Skolverket ska godkänna urvals- grunder, se kapitel 5. Utredningen bedömer att fall där skolenheter saknar såväl pedagogiskt som organisatoriskt samband fortsättnings- vis inte kommer att omfattas av urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband.

Fördelarna med att kunna använda verksamhetsmässigt samband som urvalsgrund liknar de som finns för de kommunala så kallade skolspåren. Urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband ger huvud- mannen goda förutsättningar för kontinuitet och sammanhållen kva-

¹³⁶ Skolinspektionen (2015).

litet under elevens hela utbildning och därtill även möjlighet att påverka olika skolors elevsammansättning. Genom denna urvalsgrund ges även vårdnadshavare en hög grad av förutsägbarhet vad gäller vilka skolor som eleven ifråga kommer att antas till under sin grundskoleutbildning.

Som utredningen redogjort för tidigare är en av utredningens utgångspunkter att skolvalet ska vara välinformerat och på lika villkor, vilket bl.a. innebär att skolplatser inte ska vara tagna på förhand vid tidpunkten för skolvalet. Utredningens förslag innebär därför att urval till en skolenhet med förskoleklass inte kan göras på grund av verksamhetsmässigt samband med en förskola.

Lika möjligheter

Utredningen föreslår att fristående skolor ska kunna använda sig av lika möjligheter som urvalsgrund. Urvalsgrunden motsvarar den utredningen föreslår i avsnitt 6.5.1 ska gälla för kommunala huvudmän. Denna urvalsgrund innebär att alla elever vars vårdnadshavare i skolvalet önskat en viss skolplacering men som inte omfattas av en annan urvalsgrund, t.ex. syskonförtur, ska ha lika möjligheter att få en plats vid en skolenhet när skolplaceringen görs. I praktiken blir det ett slumpmässigt urval som avgör vilka av eleverna inom urvalsgrunden som får en skolplacering vid den aktuella skolenheten.

Ett urval som bygger på att alla elever har samma möjlighet att få plats vid en viss skolenhet är en neutral urvalsgrund eftersom alla elever ges samma chans att komma in, oavsett familjebakgrund eller bostadsområde. Det går inte att på förhand veta hur urvalsgrunden lika möjligheter påverkar skolegregationen. Det är däremot sannolikt så att lika möjligheter till skillnad från kötid inte riskerar att förstärka den skolegregation som har sitt ursprung i skillnader i vilka skolor som olika grupper föredrar. Fördelarna av ett informationsövertag som medför att vissa vårdnadshavare ställer barnet i kö till en fristående skola många år före skolstart neutraliseras. Förslaget ger enligt utredningens bedömning därmed ökad legitimitet till förslaget om aktivt skolval.¹³⁷

Möjligheten till en skolplacering blir därmed inte beroende av framförhållning eller att familjen varit bosatt i samma kommun i

¹³⁷ Se SOU 2017:35.

flera år. Den familj som flyttar eller som inte har haft samma framförhållning som andra kan ha minst lika starka motiv för sitt val av en viss skola som den som stått länge i kö. Alla elever ska ha lika möjligheter att få en viss skolplacering och denna rätt är inte större för de barn vars föräldrar har haft god framförhållning eller bott i samma område de närmsta åren före skolstart.

Vid tidpunkten för skolvalet ska vårdnadshavare informeras om vilka skolor som är valbara. I ett sådant system bör det av rättvis- och likvärdighetsskäl inte vara så att vissa skolor då redan har fyllt sina platser. Urvalsgrunden lika möjligheter har den starka fördelen att den flyttar valet av skola till det faktiska skolvalet i och med att den ger alla sökande samma chans att få en eftertraktad skolplacering.

Friskolornas riksförbund har i remissvar till Skolkommissionens slutbetänkande anfört vad gäller ett liknande förslag att en sådan urvalsgrund inte kan anses vara förenlig med det aktiva skolvalet och vårdnadshavares rätt att välja skola.¹³⁸ Utredningen vill med anledning härav understryka att för att omfattas av en urvalsgrund, inklusive lika möjligheter, krävs att vårdnadshavarna aktivt önskat just den skolplaceringen. En elev kommer alltså *inte* att placeras på en skola som elevens vårdnadshavare inte aktivt valt med anledning av urvalsgrunden lika möjligheter.

Syftet med förslaget om lika möjligheter är sammanfattningsvis dels att ge enskilda huvudmän större möjligheter att minska segregationen i skolorna, dels att möjliggöra ett rättvist skolval där alla platser inte i förhand är tagna vid tidpunkten för skolvalet.

Möjlighet att ge förtur för vissa elever

Utredningen föreslår att en elev som på grund av särskilda skäl har behov av en viss skolplacering alltid ska ha rätt till en sådan placering. Det kan t.ex. handla om elever med skyddade personuppgifter. En elev som bedöms ha särskilda skäl ska ges företräde framför övriga elever till en viss fristående skolenhet.

¹³⁸ Friskolornas riksförbund (2017).

Särskild antagning genom färdighetsprov

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän fortsatt ska kunna använda tester och prov som grund för urval till eller inom en skolenhet. Som utredningen redogör för i avsnitt 6.3.8 kan skolsegregationen påverkas av att skolor väljer att använda så kallade färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval. Detta gäller särskilt sådana skolor med estetisk inriktning, som har ett betydligt socioekonomiskt starkare elevunderlag än genomsnittsskolan.

Med de förslag utredningen lämnar och den förmodat minskade segregation dessa kommer att leda till finns det en risk att fler huvudmän väljer att använda färdighetsprov för urval till eller inom sina skolenheter för att därigenom få ett för huvudmannen mer gynnsamt elevunderlag. Detta kan innebära ett socioekonomiskt starkt elevunderlag, men så måste inte vara fallet.

Utredningen avser trots denna farhåga inte ändra regleringen om färdighetsprov. Det kommer således fortsatt vara tillåtet för huvudmän att i eller inom en skolenhet anta eller göra urval av elever genom färdighetsprov. Däremot anser utredningen att det är av stor vikt att Skolinspektionen säkerställer att de prov som används fyller sitt syfte och enbart detta syfte.

Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och särskilda utbildningar

Fristående skolor har i dag rätt att göra avvikelser från huvudregeln om att urval ska vara förenliga med öppenhetskravet i skollagen när det avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och särskilda utbildningar. Exempel på särskilda utbildningar i grundskolan är särskild utbildning i form av förberedande dansutbildning och särskild utbildning med judiska studier. Urval till sådana skolor ska fortsatt få göras i enlighet med vad som särskilt är föreskrivet för dem.

Fristående skolor ska även fortsatt kunna begränsa utbildningen till att avse vissa årskurser. Det kan dock finnas anledning att se över även detta med anledning av vad utredningen skriver om i kapitel 5 om skolors verksamhet som inte sammanfaller med stadieindelningen.

Resursskolor

Skolor med enskild huvudman har enligt skollagen rätt att begränsa utbildningen till att avse elever som är i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor.¹³⁹ Utbildningen vid sådana skolor kan begränsas till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter. Detta är egna skolenheter som vårdnadshavarna kan ansöka om plats vid. Vid placeringen vid en sådan skolenhet gäller inte övriga urvalsregler, t.ex. kötid utan skolan gör en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och de elever som har störst behov prioriteras.

Utredningen anser att det fortsatt ska vara möjligt för enskilda huvudmän att välja att begränsa utbildningen till elever som är i behov av särskilt stöd, dvs. att kunna anordna så kallade resursskolor. Utredningen noterar i sammanhanget att Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i uppdrag att bl.a. att analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp-tillhörighet. I uppdraget ingår bl.a. att det ska bli lättare att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och att resursskolor ska utvecklas.¹⁴⁰ Med anledning härav lämnas inga förslag på ändringar i regleringen om så kallade resursskolor.

Kötid ska inte tillåtas som urvalsgrund...

Kötid är den mest tillämplade urvalsgrunden för fristående skolor, ofta i kombination med syskonförtur.¹⁴¹ Kötid som urvalsgrund är enkelt att hantera och är transparent och förutsägbart i bemärkelsen att den som har ett lägre könummer har förtur till en skolplacering jämfört med en som har ett högre könummer. Förutsägbarheten är dock relativ, då den förutsätter insyn i hur många elever som kan omfattas av andra prioriterade urvalsgrunder så som exempelvis syskonförtur eller verksamhetsmässigt samband. Någon sådan insyn är inte möjlig i fristående skolor, vilket utredningen skriver om ovan. Det är vidare så att den (relativa) förutsägbarhet som kötid ger endast gäller för de elever som står långt fram i kön. Den fördel de familjer som ställt sina barn i kö mycket tidigt har bör vägas mot att

¹³⁹ Se bl.a. 10 kap. 35 § skollagen.

¹⁴⁰ Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07).

¹⁴¹ Lärarförbundet & Lärarnas Riksförbund (2020).

det finns fristående skolor som i praktiken inte är öppna för alla barn.

Många vårdnadshavare ställer sina barn i flera köer, vilket leder till att det i kön finns många elever vars vårdnadshavare kommer att tacka nej till en skolplacering på grund av att eleven får plats vid en högre prioriterad skola. Det är därför ofta svårt att avgöra hur långa köerna är och därmed i praktiken omöjligt för vårdnadshavare att i förhand veta om barnen kommer att få önskad skolplacering eller inte.

Som utredningen redogör för i avsnitt 6.3.3 har kötid som urvalsgrund flera negativa effekter, dels då den tenderar att gynna elever vars vårdnadshavare är välinformerade om olika skolor och skolvalets förutsättningar, dels då den stänger ute de elever som är nyinflyttade i en kommun. Det krävs ofta mycket god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär fristående skola där kötid tillämpas som urvalsgrund. Ibland leder detta till att skolvalet till populära fristående skolor förflyttas till barnets första levnadsår i stället för i samband med skolstart. I vissa fall har kötid som urvalsgrund lett till att skolor endast haft elever födda under årets första månader, eftersom barn födda senare på året får en sämre kötid. Även elever med vårdnadshavare som inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Urval baserat på kötid är vidare en sannolik bidragande förklaring till ökad skolsegregation och detta på ett sätt som inte kan hanteras genom bättre information till vårdnadshavarna inför skolvalstillfället eftersom kötid gör att elevurvalet i praktiken redan är gjort då.

Om ett gemensamt skolval ska innebära att vårdnadshavare vid tidpunkten för skolvalet ska ha ett faktiskt och välinformerat val är utredningens bedömning att kötid som urvalsgrund inte ska vara tillåtet.

Representanter för enskilda huvudmän har anfört att köer för fristående skolor används för att prognosticera ett intresse för en viss skola och därmed ge signaler om ett eventuellt behov av expansion av verksamheten. Utredningen kan konstatera att en kö förvisso ger en indikation på hur många elever som potentiellt är intresserade av att gå vid en viss skolenhet. Det är emellertid så att elever kan stå i flera köer samtidigt och, av förklarliga skäl, inte kan ta samtliga platser i anspråk. Antal elever i kö utgör därför i sig ingen säker prognos för hur många elever som de facto önskar gå vid en

viss skolenhet. En lång kö är alltså inte en garanti för att man kan fylla nystartade klasser till hösten ens i dag, utan redan i dag måste beslut om dimensionering för såväl fristående som kommunala skolor fattas under avsevärd osäkerhet och mot bakgrund av erfarenhet om hur många köande barn som faktiskt är intresserade av en skolplats. Med ett gemensamtskolval inklusive ett gemensamt skolvalssystem kommer prognoserna för enskilda skolors elevunderlag att kunna förbättras avsevärt. Utredningen bedömer att den analys och information som Skolverket har i uppdrag att ta fram (se kapitel 5) om prognosticerade behov av skolplatser regionalt kan användas i detta syfte.

... inte heller kötid med åldersgräns

Utredningen har i direktivet givits i uppgift att undersöka en modell med åldersgräns för när ett barn kan ställas i kö till fristående skolor. Kötiden skulle då räknas med utgångspunkt från den tidpunkt under dagen som anmälan gjorts. En sådan modell skulle förvisso lösa problemet för de som är nyinflyttade till en viss kommun. Modellen leder dock, vilket utredningen redogör för ovan (avsnitt 6.3.3), till att många familjer anmäler sig direkt när anmälningssperioden öppnar, vilket betyder att många barn får samma kötid, det avgörande för en skolplacering blir i praktiken vilken minut som anmälan görs. Detta ger då en fördel åt de elever vars vårdnadshavare har särskilt god kunskap om när anmälan öppnar och som samtidigt har den flexibilitet som krävs för att just då kunna skicka in anmälningar till olika populära fristående skolor. Precis som med kötid generellt innebär detta att platserna i vissa skolor i redan är fördelade innan alla vårdnadshavare nåtts av informationen om olika skolor och om hur skolvalet fungerar. Inte heller ger en dylik ordning några tydliga vinster för vårdnadshavarnas framförhållning inför skolstart eller för skolornas planeringsmöjligheter. Utredningens bedömning är att urvalsgrunden ger en viss fördel till elever med på förhand välinformerade vårdnadshavare vid urvalet till attraktiva fristående skolor och att den därmed sannolikt bidrar till segregationen mellan skolor. Utredningen har därför valt att avfärda denna modell som alternativ till kötid som urvalsgrund.

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

Utredningens förslag: Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmän för grundskolor och grundsärskolor med kommunal huvudman har med gällande rätt en möjlighet att frånga önskemål om placering vid en viss skola om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.¹⁴² Situationen aktualiseras om det finns behov av att flytta en elev på grund av att elevens eget beteende påverkar andra elevers trygghet och studiero i sådan omfattning att eleven inte kan gå kvar på skolenheten. Utredningen menar att denna rätt fortsatt ska finnas för kommunala huvudmän. I dag är bestämmelsen reglerad på så sätt att kommunen kan frångå-vårdnadshavares önskemål en viss skolplacering om förutsättningarna är uppfyllda. Utredningen menar att eftersom bestämmelsen tar sikte på elevens rätt att behålla sin skolplacering bör den författningsmässigt skiljas från bestämmelserna om skolplacering och urval. Dock avser inte utredningen att bestämmelsen ska ändras till sitt innehåll.

Det bör enligt utredningens bedömning fortsatt vara kommunen som ansvarar för dessa beslut. Hur själva skolplaceringen sker för den elev som ska flyttas får skötas i dialog mellan den kommunala huvudmannen och Skolverket.

Utredningen har övervägt att även enskilda huvudmän ska kunna omplacera en elev på denna grund, då till en annan av huvudmannens skolenheter. Det är dock så att det förutom i storstäderna är ovanligt att en enskild huvudman har mer än en skolenhet i samma kommun. Utredningen menar att regleringen inte ska kunna leda till att en elev flyttas till en skolenhet i en annan kommun på denna grund. Mot bakgrund härav, samt då dylika skolplaceringar inte ingått i utredningens konkreta uppdrag lämnar utredningen inte något förslag i denna del.

¹⁴² 10 kap. 30 § andra stycket samt 11 kap. 29 § andra stycket skollagen.

6.5.4 Skolskjuts

Utredningens bedömning: En elev i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med offentlig huvudman ska även fortsättningsvis ha rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Utredningens förslag: Rätt till skolskjuts gäller inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än en som de skulle ha placerats vid enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.

Elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt till skolskjuts är i dagsläget villkorad bland annat med att eleven väljer att gå i den skolenhet där kommunen annars skulle ha placerat honom eller henne. Huvudprincipen för skolplaceringar enligt dagens reglering är vårdnadshavares önskemål. Som utredningen beskriver har ett antal kommuner redan i dagsläget ett aktivt skolval där det inte på förhand går att veta vid vilken skola kommunen avser placera elever. Det innebär att rätten till skolskjuts, så som den är formulerad i lagstiftningen, redan i dag är svår att förutse. De flesta kommuner har antagit ett skolskjutsreglemente där de anger vilket avstånd som ger rätt till skolskjuts för olika åldrar och årskurser. För att vårdnadshavare ska kunna ta ställning till skolskjutsmöjligheter i samband med skolvalet krävs i dagsläget att kommunen i förhand kan informera vilka skolplaceringar som ger rätt till skolskjuts.

Utredningen föreslår att skolplaceringar ska föregås av ett aktivt skolval. Vid en sådan ordning går det inte att i förväg veta vid vilken skola kommunen annars skulle ha placerat eleven. Utredningen föreslår att rätten till skolskjuts knyts till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Det innebär att endast elever som går i en skola med

offentlig huvudman har en rätt till skolskjuts, under förutsättning att övriga kriterier är uppfyllda, vilket är vad som gäller i dag. Elever som går i en annan skola (fristående eller kommunal) ska fortsatt endast ha rätt till skolskjuts i de fall det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Att knyta an rätten till skolskjuts till rätten till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet innebär enligt utredningens bedömning varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts än den som gäller i dag. Däremot innebär det att skolskjutsregleringen anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor. Det är önskvärt att vårdnadshavare, när de ska välja skola för sitt barn, vet om valet av skola medför att de avstår från rätten till skolskjuts. Det ankommer enligt utredningens bedömning på Skolverket regionalt att, i samråd med de kommunala huvudmännen, utarbeta rutiner för detta. Det ankommer vidare på kommunerna att avgöra hur dess skolskjutsorganisation ska utformas och anpassas till lokala förhållanden och att informera om detta för Skolverket som i sin tur ska informera vårdnadshavare om detta i samband med skolvalet.

6.5.5 Övergångsbestämmelser

En konsekvens av utredningens förslag i detta kapitel är att kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola inte längre ska kunna tillämpas som urvalsgrunder när det är fler sökande elever än det finns platser till en skolenhet. Som utredningen beskrivit tidigare i detta kapitel är detta två vanliga urvalsgrunder för skolenheter med enskild huvudman.

Utredningen föreslår att de förslag som utredningen lämnar i detta kapitel om ändrade regler för placering, mottagande och urval ska träda i kraft den 1 juli 2023 och således tillämpas vid placering inför höstterminen 2024.

Det är viktigt att huvudmän ska kunna anpassa och ställa om sin verksamhet till den ändrade reglering som utredningen föreslår. Utredningen föreslår därför att särskilda övergångsbestämmelser ska gälla för de enskilda huvudmän som vid urval till sina skolenheter tillämpar urvalsgrunderna kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola. Övergångsbestämmelserna innebär att sådana enskilda huvudmän ska kunna ta emot elever på dessa urvalsgrunder till och med 2026.

Övergångsbestämmelserna är formulerade som en rätt för enskilda huvudmän att behålla tidigare tillämpade urvalsgrunder och innebär således att det står dem fritt att välja att enbart tillämpa urvalsgrunder enligt den nya regleringen när denna väl träder i kraft.

Utredningen har övervägt olika lösningar, bl.a. att inte ha några övergångsbestämmelser, eller att ha en relativt lång övergångsperiod. Utredningen bedömer att lösningen att inte ha några övergångsbestämmelser skulle kunna leda till organisatoriska svårigheter för enskilda huvudmän och låg acceptans för den föreslagna regleringen från vårdnadshavare. Att ha en lång övergångsperiod kan tänkas skapa större acceptans för de regler utredningen föreslår men innebär samtidigt att målet om en mer allsidig social sammansättning av elever vid landets skolenheter och målet om ett likvärdigt skolval skjuts på framtiden. Utredningen har övervägt en reglering innebärande att urval ska kunna göras från de köer som finns vid tidpunkten för ikraftträdandet, men att vårdnadshavare efter detta datum inte ska kunna ställa sina barn i kö. En sådan övergångsreglering skulle dock kunna leda till en orimligt lång övergångsperiod. Det finns exempel på skolenheter som har verksamhet endast i högstadiet. Om nyfödda barn anmäls till denna kö skulle övergångsreglerna sträcka sig över tretton år.

Utredningen har även övervägt att införa övergångsreglering som innebär att endast de elever som står i kö vid tidpunkten för ikraftträdandet ska kunna tas emot på urvalsgrunden. En sådan övergångsreglering skulle emellertid endast gynna de vårdnadshavare som ställt sina barn i kö tidigt, vilket ofta är socioekonomiskt starka vårdnadshavare. En sådan övergångsreglering skulle därmed motverka utredningens förslag om en minskad segregation i de skolformer som omfattas av utredningens förslag.

Ett annat övervägande utredningen gjort är att föreslå en övergångsreglering som fasar ut urvalsgrunderna kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola. Detta skulle kunna innebära att en andel av platserna till en viss skolenhet skulle kunna vikas åt dessa urvalsgrunder, men i fallande andel för varje år, exempelvis 50 procent år ett, 35 procent år två och 15 procent år tre. Utredningen bedömer dock att en sådan lösning kan vara svåra att planera och även skapa möjlighet för taktiskt agerande.

7 Resurser och dess bestämningsfaktorer i svensk skola

Utredningen har i uppgift att se över resursernas betydelse för en jämlik kunskapsskola. Uppdraget omfattar att i) kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen, ii) analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, samt iii) analysera vilka effekter skillnaderna i avsatta resurser har på kunskapsresultaten. Med utgångspunkt i analyserna ska utredningen iv) presentera förslag i de fall skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att kunskapsresultaten ska förbättras.

Detta kapitel är det första av två som beskriver och analyserar resurserna i svensk skola. Först i kapitlet ges en bild av forskningsläget vad gäller resurserns betydelse för skolresultaten. Därefter presenteras en internationell jämförelse och en beskrivning av utvecklingen av de totala resurserna till skolan över tid. Dessutom diskuteras vilka faktorer som påverkar behovet av resurser i skolan. Detta görs som en grund för följande kapitelns jämförelser och analyser av resurser i olika kommuner och olika huvudmän.

I kapitlet redogörs huvudsakligen för uppgifter för skolan, dvs. förskoleklass, grundskola och grundsärskola samlat, men i vissa fall görs en avgränsning till grundskola. Kostnadsuppgifter avseende skolan samlat relateras till antal barn i skolåldern (6–15 år) och blir därmed ett mått på resurs i förhållande till den potentiella målgruppen för de tre skolformerna. En viss ökning av inskrivningsgrad i förskoleklass bland 6-åringar noteras sedan 1998, men effekten av det på antal barn i skolan är mycket begränsad jämfört med

befolkningsutvecklingen. Vid avgränsning till grundskolan särskilt relateras olika uppgifter dock till antal elever i grundskolan.

Ekonomiska resurser till skolan bör, enligt utredningen, ses som en investering i kunskap och värden. Likväl mäts de ekonomiska resurserna i statistiken om skolan i termer av kostnader, som i redovisningen avser i verksamheten använd resurs. Som regel används i det kommande termen kostnader.

7.1 Resurser är viktiga för skolresultaten

Hur ekonomiska resurser påverkar skolresultat är en svår empirisk fråga att besvara och också en som sysselsatt skolforskningen i decennier. I någon mening är frågan trivial: utan några resurser alls går det inte att bedriva någon skolverksamhet alls och på andra hållet finns det säkert någon övre nivå när ytterligare resurser inte längre ger några egentliga effekter. Vad som diskuteras är därför förändringar av resurser i förhållande till någon sorts normalnivå, och som den internationella jämförelsen i avsnitt 7.2.1 visar är svensk skola relativt normalt resurssatt i förhållande till sitt uppdrag och jämförbara länder. Det finns inte någon fullständig garanti för att resurser kommer att användas produktivt även om de potentiellt skulle kunna göra det. Allt som empiriskt går att undersöka är därför om resursförändringar under de studerade givna förutsättningarna påverkar olika utfall. Frågan är dessutom empiriskt svår att studera eftersom resurser används för att möta reella behov och skolor med stora behov därför tenderar att få mer resurser. Att ha stora behov innebär emellertid också att resultaten tenderar att vara låga och det är således svårt att isolera effekten av resurser.

Enligt en tidig och uppmärksamman sammanställning av framför allt amerikanska studier gick det inte att finna några egentliga positiva effekter av mer resurser.¹ Denna syn är emellertid nu på det stora hela avfärdad. Dels lider flertalet av dessa tidiga studier av metodologiska problem och kan av ovan nämnda skäl inte isolera kausala effekter. Dels visar en re-analys av materialet i sammanställningen att detta visst verkar tyda på ett positivt samband mellan

¹ Hanushek (2003).

resurser och resultat.² Metodproblemen med de ursprungliga studierna kvarstår dock.

En nyare våg av empiriska studier som med betydligt trovärdigare metoder analyserar frågan finner tämligen genomgående att resurser påverkar elevers resultat positivt. Forskningen analyserar dels direkta skolresultat, men även utfall som framtida studiedeltagande, löner och fattigdom.³ Denna breda forskning innehåller även nyanterande detaljer som går bortom konstaterandet att ”resurser spelar roll”. Ett sådant resultat är att resurser har avtagande avkastning så att tillföra resurser till en skola med små resurser har större effekter än att ta dem från en välfinansierad skola. Ett annat genomgående resultat är att de positiva effekterna är större för elever som på grund av hemförhållanden eller socioekonomi har relativt svaga förutsättningar. Att omfördela resurser till skolor vars elever har svaga förutsättningar kan därmed förväntas höja de genomsnittliga resultaten samtidigt som livschanserna utjämnas. Eftersom resurser har avtagande avkastning så finns det emellertid en gräns för hur långt omfördelningen kan drivas innan ytterligare omfördelning leder till sänkta resultat.

Tidiga satsningar är bättre än sena

En viktig fråga i skolsammanhang är vid vilken ålder som resurser ger störst resultat och på grundval av bland andra James Heckmans arbete finns en allmän syn att tidiga resurssatsningar är bättre än senare.⁴ Utifrån detta perspektiv är det därför nedslående att särskilt stöd i svensk skola enligt Långtidsutredningen tenderar att sättas in sent snarare än tidigt, även om det är osäkert om de statistiska uppgifter som ligger bakom denna slutsats fångar hela bilden.⁵ Den förhållandevis låga resurssättningen av förskoleklassen kan också

² Detta avsnitt bygger i hög grad på Jackson (2018a).

³ Fredriksson & Öckert (2008); Holmlund, McNally & Viarengo (2010); Jackson, Johnson & Persico (2016); Miller (2017); Hyman (2017); Jackson, Wigger & Xiong (2018); Lafortune, Rothstein & Whitmore Schanzenbach (2018); Gibbons, McNally & Variengo (2018); Kreisman, & Steinberg (2019); Biasi (2019); Candelaria & Shores (2019); Brunner, Hyman & Ju (2019).

⁴ Se exempelvis Heckman (2006).

⁵ SOU 2019:40 figur 4.18. Osäkerheten kring uppgifterna består i att särskilt stöd, framför allt i lägre årskurser, ofta ges inom ramen för den vanliga undervisningen och därför kanske inte registreras i samma omfattning som senare stöd.

ifrågasättas på grundval av denna forskning även om resurssättningen naturligtvis måste ses i förhållande till förskoleklassens uppdrag. Att tidiga resursinsatser är viktiga innebär emellertid inte att sena resursinsatser är meningslösa. En intressant studie finner dessutom att tidiga och senare resursinsatser är komplementära, vilket innebär att utväxlingen av senare insatser är större om de tidiga insatserna är stora och vice versa.⁶ Då svensk förskola är väl utbyggd innebär detta att svenska elever kan anses vara i en god position att kunna dra nytta av resurser som tillförs i skolan.

Generella satsningar och satsningar på lärare ger bättre effekt

Ett annat resultat är att generella resurssatsningar i allmänhet ger bättre utväxling än resurser som är knutna till specifika, centralt bestämda, ändamål. Studier av satsningar på lokaler, läxhjälp, läromedel eller liknande uppvisar mer blandade resultat än generella satsningar. Sådana riktade satsningar förefaller att i högre grad leda till att mottagaren reducerar sina egna resurser jämfört med mer generella resursökningar. Starkast positiva effekter verkar satsningar på lärare ha, antingen ökad lärartäthet/minskad klasstorlek eller högre lärarlöner. Forskningen kring just klasstorlek är ganska omfattande och flera studier, inklusive en svensk, har funnit att mindre klasser leder till positiva resultat på både kort och lång sikt. Några ytterligare studier, bl.a. två norska, finner emellertid inga positiva effekter av mindre klasser.⁷ Exakt vad som ligger bakom de motstridiga resultaten är inte klarlagt och de visar hur kontextberoende olika forskningsresultat kan vara. Ett intressant ytterligare resultat från en svensk studie av klasstorlek är att höginkomsttagare hjälper sina barn mer med skolarbetet när de går i en stor än i en liten klass. Vidare anser barn till låginkomsttagare att de har svårare att följa med i skolundervisningen när klassen är stor.⁸ Detta visar att skolans resurser hamnar i ett sammanhang där det finns olika möjligheter för vårdnadshavare och andra i elevens närhet att kompensera för upplevd resursbrist.

⁶ Johnson & Jackson (2019).

⁷ Angrist & Lavy (1999); Angrist m.fl. (2019); Chetty m.fl. (2011); Fredriksson, Öckert & Oosterbeek (2013); Krueger & Whitmore (2001); Leuven & Løkken (2018); Leuven, Oosterbeek & Rønning (2008).

⁸ Fredriksson, Öckert & Oosterbeek (2016).

Inte heller lärarresurser är enhetliga. Det finns en stor forskningslitteratur som har undersökt sambandet mellan kompetens i termer av formell utbildning, behörighet och erfarenhet, och lärares förmåga att förbättra elevers resultat. Trots att enskilda lärare är mycket betydelsefulla och det finns stora skillnader i lärares förmåga att påverka elevresultaten har det varit svårt att belägga att olika former av formell kompetens kan förklara variationen i lärares betydelse för sina elever. Däremot är det tydligt att lärare med lång erfarenhet har bättre förmåga att höja elevers resultat jämfört med oerfarna lärare.⁹

Lärarresursen fördelas kompensatoriskt sett till volym men ej kvalitet

Som bl.a. visas i Långtidsutredningen 2019 är resursfördelningen mellan svenska skolor relativt starkt kompensatorisk: skolor vars elever har goda studieförutsättningar har mindre resurser än skolor där motsatsen gäller. Detta gäller dock volymen av resurser och lärarna på skolorna med goda förutsättningar är både mer erfarna och har högre behörighetsgrad än andra. Som nämnts ovan har det varit svårt att finna ett tydligt samband mellan lärarnas formella behörighet och elevernas studieresultat, men mönstret tyder på att skolor vars elever har goda förutsättningar har lättare att rekrytera lärare.¹⁰ Det är troligt att detta har konsekvenser även för mer svåråtkämpliga aspekter av lärarnas kompetens. Ett annat resultat från Långtidsutredningen är att lönerna är identiska (efter att hänsyn tagits till lärarnas utbildning och erfarenhet) på skolor med starka och svaga förutsättningar. Mycket tyder på att arbetsmiljön för både lärare och elever är bättre på skolor med starka elevförutsättningar.¹¹ Eftersom det inte finns någon lönepremie förknippad med att arbeta på skolor med svaga förutsättningar är det knappast förvånande att lärare föredrar att arbeta på skolor med starka elevförutsättningar.¹²

⁹ Se Jackson, Rockoff & Staiger (2014).

¹⁰ SOU 2019:40, avsnitt 4.3 och figur B.1.3.

¹¹ Angående arbetsmiljön, se OECD (2019d), Table III. B1.3.5.

¹² Detta är ett generellt mönster både internationellt och i Sverige. För en svensk studie, se Karbownik (2019).

7.2 Totala resurser för svensk skola i internationell jämförelse och över tid

Som bakgrund till utredningens resursanalys, och underlag för en bedömning av huruvida den totala resursen för grundskolans verksamhet är tillräcklig eller inte, redovisas här en internationell jämförelse liksom utvecklingen i Sverige över tid under de senaste två decennierna. En tredje möjlighet hade varit, men som utredningen p.g.a. resursskäl ej har kunnat genomföra, att beräkna vad som är en rimlig kostnad för grundskolans verksamhet genom en bottom up-beräkning, alltså att beräkna t.ex. vad lokaler rimligen bör kosta, hur stora klasser och undervisningsgrupper bör vara, elevhälsans behov, med mera. Ett exempel på beräkningar av det slaget – som har fått både ris och ros – presenteras i Odden & Picus (2014).

7.2.1 Svensk skola har jämförelsevis goda resurser

Internationella jämförelser av ekonomiska resurser till skolan är notoriskt svåra, eftersom det finns så stora skillnader mellan länder när det gäller hur man organiserar och finansierar verksamheten och under vilka förutsättningar i övrigt den verkar. När resultat från OECD:s Education at a glance 2019 redovisas nedan är det viktigt att hålla dessa svårigheter i minnet.

I tabell 1 nedan redovisas dels kostnader för skolan i köpkraftsjusterade dollar, dels sätts kostnaden i relation till BNP per capita. I tabellen har endast inkluderats de nordiska länder för vilka det finns siffror (Sverige, Norge, Finland och Island) samt genomsnitt för OECD och för 23 EU-länder.¹³ I den första kolumnen redovisas ”kumulativ kostnad/elev”, vilket är ett mått som syftar till att fånga den resurs som avsätts till skolan under en elevs hela skoltid (6–15 år). I kolumn två och tre redovisas kostnaden per elev i låg- och mellanstadium (primary school) respektive högstadium (lower secondary school). En viktig observation är att länder med en hög levnadsstandard – och ett högt kostnadsläge – tenderar att komma högt i den här typen av jämförelser. Till en del kan alltså denna ranking spegla skillnader i kostnadsläge, i reala termer kan skillnaden vara

¹³ EU23 är EU-länder som är med i OECD och för vilka data finns eller kunnat uppskattas. Det är alla EU-länder – inklusive Storbritannien – utom Bulgarien, Cypern, Kroatien, Malta och Rumänien.

mindre. En central orsak till detta är att den varukorg som används vid köpkraftskorrigeringar inte är representativ för de insatsfaktorer som används i skolverksamheten (främst personal och lokaler).

Man kan alltså hävda att resurser mätt med köpkraftskorrigerade kostnader inte är det bästa måttet på vilka resurser som läggs på skolverksamheten. Ett alternativ som förekommer är resurser i förhållande till samhällets ekonomiska resurser totalt, mätta t.ex. med BNP. Ett mått som skolresurs i relation till BNP säger egentligen ingenting om hur goda resurser verksamheten har eftersom länder med låg BNP kan lägga resurser motsvarande en hög andel av BNP på skolan, men ändå ha små resurser för verksamheten. Sådana mått är snarare underlag för en bedömning av hur prioriterad skolan är nationellt. Ju större andel av de totala resurserna som läggs på skolan, desto högre prioriterad är den. Dessutom varierar andelen barn mellan länder, och i två länder med skolresurser motsvarande samma andel av BNP men med olika andel barn i skolåldern är det rimligt att hävda att landet med lägst andel barn i befolkningen prioriterar skolan högre än det andra landet. Slutligen redovisas därför i kolumn fyra och fem hur prioriterad skolan är i Sverige i jämförelse med övriga länder i form av kostnaden per elev som andel av BNP per capita.

Tabell 7.1 Kostnader för svensk skola i internationell jämförelse
Köpkraftsjusterade USD

| Kumulativ kostnad per elev 6–15 år, USD | Kostnad per elev, USD | | Kostnad per elev relativt BNP/capita, % | |
|--|-----------------------|-----------------------|---|----------------|
| | T.o.m. mellanstadiet | Högstadiet | T.o.m. mellanstadiet | Högstadiet |
| Sverige | 129 952 | 15 041 | 22,9 | 34,3 |
| Norge | 128 926 | 13 532 | Sverige | Norge |
| Island | 122 802 | 13 501 | Island | Island |
| Finland | 112 767 | Sverige 12 020 | Finland | EU23 |
| EU23 | 94 866 | EU23 10 302 | OECD | OECD |
| OECD | 92 674 | OECD 9 884 | EU23 | Sverige |
| | | | 21,0 | 24,3 |

Källa: OECD (2019b).

Sverige hade den tredje högsta kumulativa kostnaden för per barn 6–15 år, år 2016. I jämförelse med i övriga OECD-länder lider skolan i Sverige alltså ingen brist på pengar. Jämfört med Norge ligger Sverige på samma nivå och jämfört med Finland cirka 15 procent högre. Ser man till genomsnittskostnaden per elev för låg- och mellanstadium inklusive förskoleklass och högstadium samma år ligger Sverige sjätte respektive tionde högst av de länder i OECD för vilka data publiceras, mellan Norge och Finland för låg- och mellanstadium men något lägre än båda i högstadiet.

Om man anger kostnaden per barn i skolan i procent av BNP per capita ser man att Sverige i låg- och mellanstadium hamnar på en nionde plats med 2,9 procent, nästan två procentenheter högre än medel i OECD och EU23. Återigen hamnar Sverige mellan Norge och Finland, men på ungefär samma nivå. För högstadiet hamnar Sverige på en tjugonde plats med 24,3 procent, ungefär samma nivå som i EU23 och OECD. Jämfört med Norge och Finland har Sverige lägre kostnad per barn i högstadiet relativt BNP per capita, och framför allt i relation till Finland är skillnaden mycket stor.

Ovan redovisade resultat tar inte hänsyn till jämförelsestörande skillnader i förutsättningar av olika slag. Exempel på skillnader mellan länderna finns, t.ex. avseende verksamhetens innehåll, mix av offentlig och privat finansiering och utformning, som stör kostnadsjämförelser. Enligt vad utredningen erfar är det t.ex. endast Sverige, Finland och Estland av OECD-länderna som har gratis skolmältider för alla elever, vilket verkar rimligt med hänsyn till att det är tre av de fyra OECD-länder där övriga kostnader tar störst andel av resurserna.¹ Sverige och andra glesbefolkade länder kan vidare antas ha jämförelsevis höga kostnader för skolskjuts och inackordering, men även merkostnader för att bedriva småskalig verksamhet i glesbygd. Vi kan basera en grov uppskattning av effekten av de skillnaderna på den totala kostnaden för skolmältider och skolskjutsar i Sverige, som 2018 uppgick till 7,5 procent av de totala kostnaderna. Om man drar bort 7,5 procent av kostnaderna från Sveriges siffra hos OECD så hamnar kostnaden per barn på låg- och mellanstadium i Sverige, relativt BNP per capita, på samma nivå som snittet i OECD och EU23. För högstadiet hamnar Sverige mellan Italien och Tyskland, cirka två procentenheter lägre än medel i OECD och EU23. Denna korrigering vore rimlig om Sverige vore det enda land som

¹ OECD (2019b), s. 335.

hade fördyrande omständigheter, vilket naturligtvis inte är fallet ens med de två kostnadsposter som inkluderats i denna korrigering. Det finns också andra jämförelsestörande skillnader mellan länder, exempelvis har svenska elever jämförelsevis få undervisningstimmar.² Med en genomsnittlig undervisningstid hade de svenska kostnaderna stigit ytterligare.

En ytterligare behovskorrigering är i vilken utsträckning elevernas förutsättningar skiljer sig mellan länderna. Inom ramen för PISA tas ett socioekonomiskt index som kallas ESCS fram, som används bl.a. för att fånga hur skillnader i elevförutsättningar slår igenom i skillnader i skolresultat.³ Det går att ta fram land-visa värden för ESCS, och svenska elevers förutsättningar rankas på en femte plats bland 36 länders. Det innebär att den svenska skolan internationellt sett har ett fördelaktigt elevunderlag. ESCS tar dock inte hänsyn till skillnader i migration mellan länderna. Som framgått då OECD publicerat resultaten från PISA 2018 har Sverige betydligt högre andel elever med otillräckliga kunskaper i svenska språket än samtliga andra deltagarländer.

Det är slutligen viktigt att nämna att andelen av kostnaderna som går till lärarlöner är låg i svensk skola. Av 20 länder för vilka kostnaderna för lärare går att särskilja ligger Sverige nio procentenheter lägre än genomsnittet i EU23 och OECD, år 2016.⁴ Det kan nämnas att de två andra nordiska länderna för vilka uppgift presenteras, Finland och Island, har lika låga andelar lärarlönekostnader, medan uppgift saknas för Norge. Det bör också nämnas att OECD:s siffror inte avser endast grundskolan utan gäller samlat för grundskola, gymnasieskola och eftergymnasial yrkesutbildning. Om man antar att lärarkostnadsandelen gäller för grundskolan och räknar ut den

² OECD (2019b), indikator D1.1, visar att genomsnittlig undervisningstid per år i både låg- och mellanstadium och högstadium är lägre i Sverige än i EU23 och OECD.

³ ESCS står för Index of Economic, Social and Cultural Status och tas fram med hjälp av elevenkätdata från PISA-undersökningarna. Indexet är konstruerat med hjälp av faktoranalys (PCA – principal component analysis) på tre underliggande variabler. Målsättningen är att fånga skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå, yrkesmässiga status (occupational status) och inkomst. Utbildningsvariabeln (PARED) är uppskattat antal års utbildning för den förälder som har högst utbildning, yrkesvariabeln (HISEI) är yrkesmässig status för den förälder som har yrket med högst status. Inkomst fångas med hjälp av en proxy som bygger på hur eleverna beskriver sina hem (HOMEPOS). Det handlar om ett tjugotal faktorer som t.ex. om man har eget rum, ett skrivbord för sina studier, en lugn plats att studera på och ett badrum; vidare om man har tv, bil, dator, internet, smartphone; samt antal böcker, om man har böcker om konst och musik, poesi och klassisk litteratur. *Källa:* kapitel 16 i PISA 2015 technical report, OECD 2017 s. 339–342.

⁴ OECD (2019b), tabell C6.2.

köpkraftsjusterade kostnaden för lärarlöner så ligger Sverige trots den lägre andelen kostnader för lärare klart högre än medel i EU23 och OECD. Det beror på att den totala kostnaden i Sverige är så pass hög.

Sammanfattningsvis har svensk skola internationellt sett relativt goda ekonomiska resurser per barn i skolåldern, vilket beror på att Sverige är ett ganska rikt land som prioriterar skolverksamheten på en genomsnittlig nivå. Vidare är elevunderlaget i socioekonomiska termer gynnsamt relativt de flesta andra länders, samtidigt som svensk skola under en längre tid, och särskilt på senare år, ställts inför stora utmaningar mot bakgrund av det stora antalet elever med kort tid i Sverige.

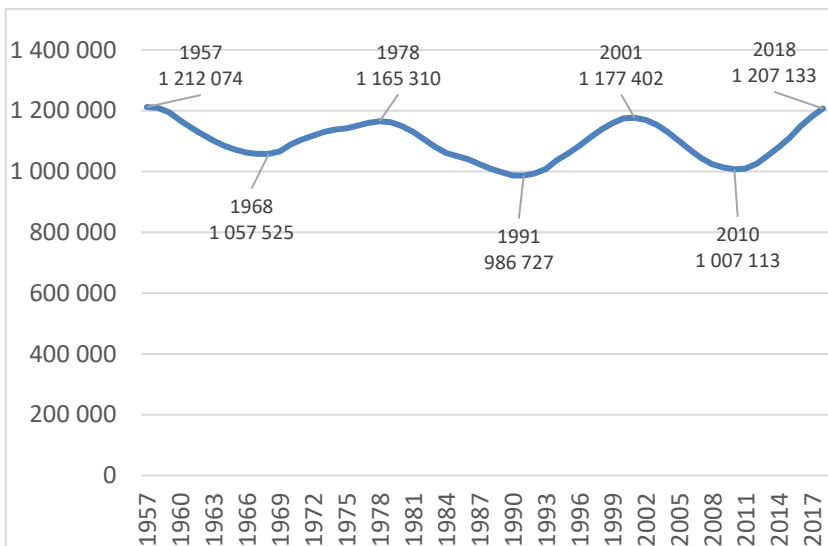
7.2.2 Ökade resurser 1998–2007, därefter liten förändring

Ett andra sätt att förhålla sig till frågan om resursernas tillräcklighet är att undersöka hur de har utvecklats över tid. Efter en inledande beskrivning av hur demografiska förändringar påverkat skolans dimensionering och resursbehov presenteras totala kostnader för skolan under de senaste två decennierna.

Demografiskt betingade behov

En viktig faktor vid bedömningen av skolkostnadernas utveckling över tid är det faktum att behovet av grundskoleverksamhet varierar kraftigt, eller åtminstone har gjort det under efterkrigstiden. Den mest centrala behovsfaktorn för grundskolan är naturligtvis antal barn i skolåldern. I diagrammet nedan visas hur antal barn i dagens skolålder 6–15 år har varierat över tid sedan 1957. Även tidigare syns stora variationer i antal barn som har att göra med gradvis utveckling som minskad barnadödlighet och fertilitet, men också enskilda händelser som hungersnöd och emigration på 1870-talet, första och andra världskriget samt depressionen under mellankrigstiden sätter sina spår. Sedan slutet på femtiotalet tycks en slags jämviktsnivå ha uppstått, som även den rymmer variation men av ett mer regelbundet slag.

Figur 7.1 Antal barn 6–15 år



Källa: SCB.

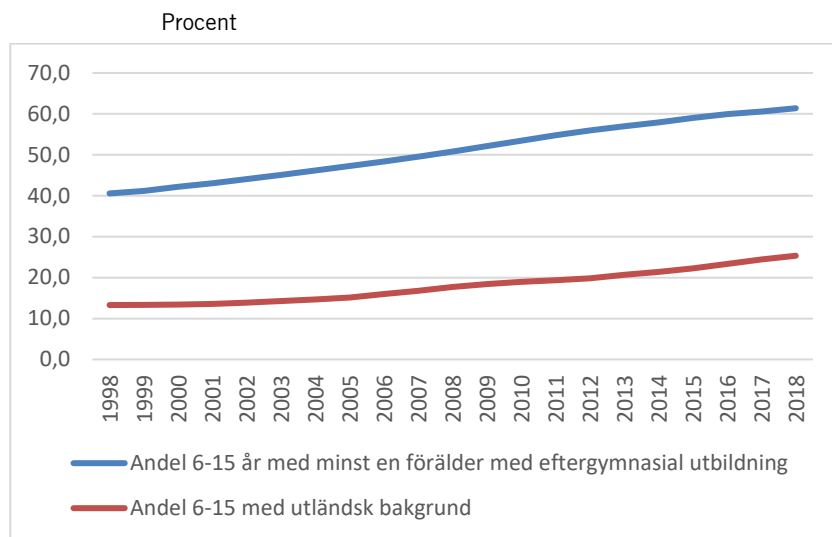
Sedan en toppnotering avseende antal barn 1957 på drygt 1,2 miljoner har antalet barn varierat mellan 1,0 och 1,2 miljoner. Perioder på ungefär 10 år av kraftig minskning av antal barn har följts av perioder med kraftig tillväxt. Relativt stora volymförändringar ställer krav på anpassning av skolverksamheten, men leder också ofrånkomligen till skillnader i förbrukad resurs per barn. I synnerhet lokaler kan vara svåra att anpassa över tid, men en tröghet finns naturligen också när det gäller personalkostnader.

Rena volymförändringar av ovanstående slag är bara en av flera olika demografiska förändringar som påverkat skolverksamheten. Vanliga faktorer som brukar betonas vid analys av skolan är elevernas förutsättningar i form av föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. I figuren nedan redovisas andel barn med minst en förälder med eftergymnasial utbildning, en variabel som ofta används i resultatanalyser av skolan som SALSAModellen och som visat sig samvariera starkt med skolresultat.⁵ Rätten till modersmålsunder-

⁵ SALSAModellen är en förkortning av Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser, och är en metod att beräkna skolresultat som justerats med olika skolors förutsättningar i form av elevunderlag. Till och med 2012 gjordes beräkningar både på kommun- och skolnivå, men därefter redovisas bara resultat per skola.

visning och svenska som andraspråk är kostnadsdrivande och styrs av utländsk bakgrund, dvs om man har någon förälder med annat modersmål än svenska.⁶

Figur 7.2 Andel barn 6–15 år efter föräldrarnas utbildning och utländsk bakgrund, riket



Källa: SCB. Avser samtliga folkbokförda barn från Registret för totalbefolkningen (RTB). Asylsökande barn ingår inte i siffrorna. Med utländsk bakgrund menas att vara född utomlands eller vara född i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

Andel barn med minst en förälder med eftergymnasial utbildning har de senaste två decennierna ökat från 40 till drygt 60 procent. Ökningen är stor, men den positiva effekten på skolans förutsättningar begränsas kraftigt av att den selektion som högre utbildning utgör får mindre betydelse då en större andel av befolkningen är högutbildad. Med en socioekonomiskt baserad resurstilldelning kan man säga att utvecklingen för denna faktor skulle kunna motivera något sjunkande resurser till skolan – givet en viss nivå på förväntat resultat. Ett alternativ vore att med oförändrad resurstilldelning förvänta sig allt bättre resultat.

⁶ Regelverket anger som krav för rätt till modersmålsundervisning att eleven har minst en förälder med annat modersmål än svenska, att det språket används dagligen i hemmet och att eleven har grundläggande kunskaper i språket. Den här använda variabeln för utländsk bakgrund får betraktas som en proxy för behovet av modersmålsundervisning.

Under samma period har andelen barn med utländsk bakgrund nästan fördubblats, från 13 till 25 procent. I underlaget för kostnadsutjämnningen för 2020 uppskattades kostnaden per barn med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk 2018 till cirka 11 600 kronor per elev, eller ett påslag på drygt tio procent på en genomsnittlig kostnad per elev utan sådan undervisning. Utöver den direkt kostnadsdrivande effekten av att bedriva modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk kan elever med utländsk bakgrund även ha större behov av stöd än elever med svensk bakgrund för att nå målen i skolan. De två faktorerna, föräldrars utbildningsnivå respektive utländsk bakgrund, drar alltså åt olika håll när det gäller utvecklingen över tid av resursbehovet per elev inom grundskolan.

Tidigare ingick utländsk bakgrund som en faktor i SALSAModellen som används för resultatanalys, men på senare år har utländsk bakgrund i SALSAModellen ersatts av andel nyanlända elever.⁷ I diagrammet nedan redovisas andel barn i åldern 6–15 år som haft uppehållstillstånd i Sverige högst fyra år, efter landgrupp uppdelat på olika nivåer av HDI (Human Development Index).⁸ Kommuner som arbetar aktivt med socioekonomiska fördelningsmodeller använder ofta en sådan indelning för att fånga skillnader i förutsättningar i form av tidigare utbildningsbakgrund, dvs. att skolor med många elever från länder med låg HDI får mer resurser till verksamheten.⁹

I diagrammet nedan redovisas andel nyanlända barn i befolkningen 6–15 år, uppdelat på tre landgrupper efter HDI. Dessutom

⁷ Med nyanländ avses den som tidigare har varit bosatt utomlands och har påbörjat sin utbildning i Sverige senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år, jfr 3 kap. 12 a § skollagen. I figur 8.3 nedan är dock definitionen av nyanlända barn i stället barn som fått uppehållstillstånd under de senaste fyra åren, vilket alltså skiljer sig något från skollagens definition. Avvikelsen mot skollagen beror på att SCB endast kunnat matcha elever med personnummer mot bakgrundsdata i sina register, vilket varit nödvändigt för att ta fram dessa uppgifter. Summa asylsökande barn och nyanlända i figuren överensstämmer därmed inte helt med antal nyanlända enligt skollagens definition.

⁸ HDI för olika länder publiceras av UNDP och är ett mått som avser att mäta livskvalitet som något mer än materiellt välstånd. Det sammanvägda indexet är ett genomsnitt av tre delindex för hälsa, utbildning och inkomst. Hälsa mäts som förväntad återstående livslängd vid födseln. Utbildningsindexet bygger på två olika mått, genomsnittligt antal års utbildning för vuxna 25 år eller äldre och förväntat antal skolår för barn. Inkomst mäts med bruttonationalinkomst (BNI) per capita.

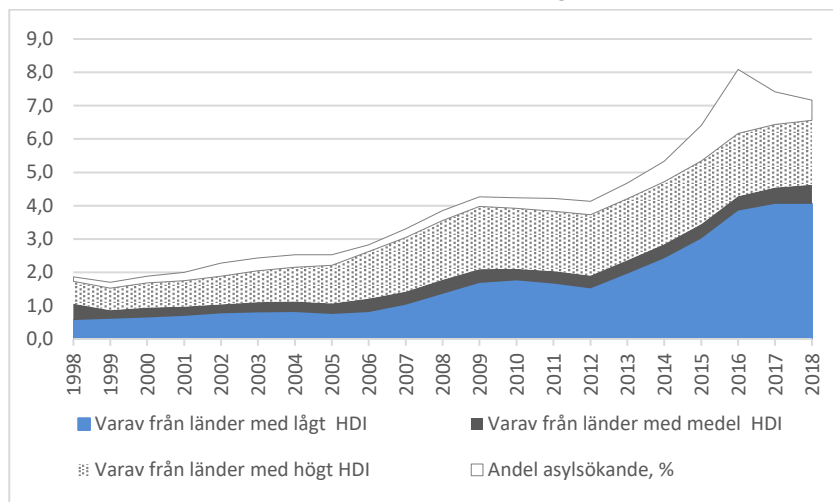
Källa: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

⁹ HDI-nivå för 2018 har använts under hela perioden. Syrien omklassificerades 2017 från medel till låg HDI, vilket orsakar ett stort skifte i fördelning om man använder årsvis indelning.

har antalet barn till asylsökande i grundskolan lagts till, för att bättre fånga den utmaning som skolan mött över tid. De asylsökande ingår till skillnad från de nyanlända inte i totalen folkbokförda barn.

Figur 7.3 Andel asylsökande och nyanlända barn 6–15 år

Procent av folkbokförda barn i befolkningen



Källa: SCB. Med nyanländ avses här att ha fått uppehållstillstånd i Sverige någon gång de senaste fyra åren.

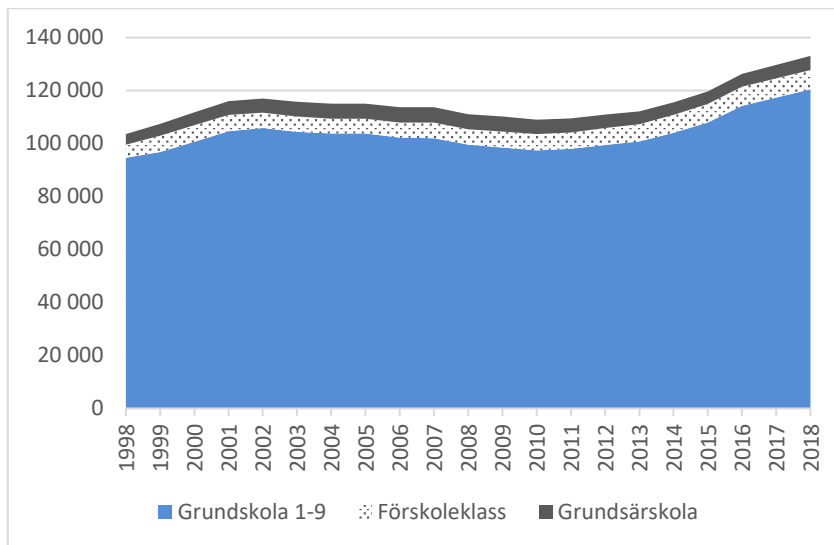
Över hela perioden har andelen asylsökande och nyanlända barn i skolåldern närapå fyrdubblats. I början av perioden är ökningen långsam, men efter 2005 accelererar den både när det gäller invandring från länder med låg och de med hög HDI. Perioden 2012–2016 ökar andelen asylsökande och nyanlända från länder med låg HDI, främst Syrien, kraftigt. De senaste åren har utvecklingen bromsat in till följd av en skärpt migrationspolitik, men andelen ligger fortfarande kvar på en hög nivå.

Ekonomiska resurser totalt

Diagrammet nedan visar kostnaderna för skolan (förskoleklass, grundskola och grundsärskola) i fasta priser¹⁰ åren 1998–2018.¹¹

Figur 7.4 Total kostnad för skolan, miljoner kronor

Fasta priser, 2018 års nivå



Källa: Kolada och SCB. Avser kostnad för åtagandet. Specialskola och sameskola ingår inte.

Över hela perioden ökar de totala kostnaderna från 104 till 133 miljarder kronor i fasta priser. Antalet barn i skolåldern har under samma period varierat relativt kraftigt, och i nedanstående diagram

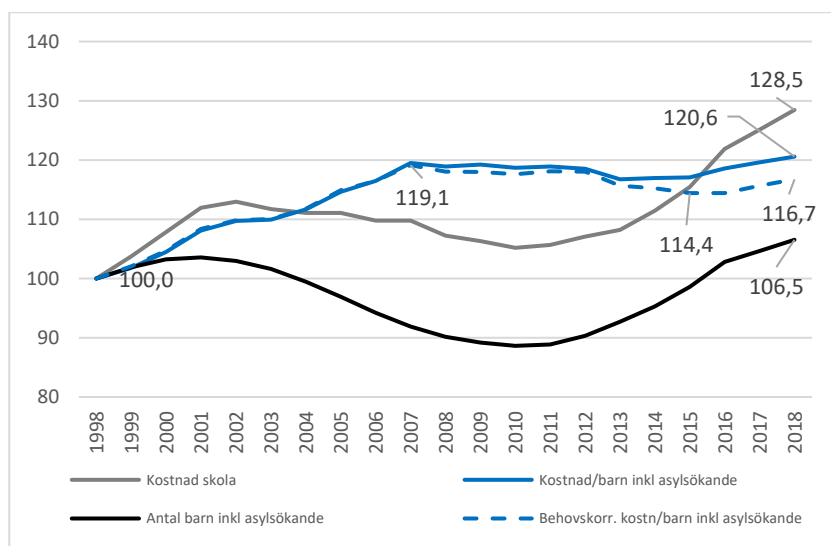
¹⁰ Genomgående har skolkostnader och andra finansiella mått som t.ex. ekonomiskt resultat här räknats om i fasta priser i 2018 års prisnivå med hjälp av SKR:s prisindex PKV (prisindex för kommunal verksamhet) för grundskolan. PKV för grundskolan är ett vägt medel av ålders- och yrkesstandardiserad löneutveckling för kommunalt anställda och kostnadsutvecklingen för övriga insatsvaror, främst lokaler. Vikterna är personalkostnadsandel för grundskoleverksamhet i kommunal regi, respektive 1-personalkostnadsandel. De riktade statsbidragen som gått till lärarlöneyft och karriärtjänster har lagts in som en prisseffekt, och därmed korrigeras åtminstone delvis för att lärarna periodvis haft en bättre löneutveckling än andra kommunalt anställda.

¹¹ Det använda kostnadsmåttet är "kostnaden för åtagandet", ett av de mått som redovisas av SCB i deras statistikdatabas och som återpubliceras i Rådet för främjande av kommunala analysers databas Kolada (www.kolada.se). Kostnaden för åtagandet anger kostnaden för den skolverksamhet varje kommun finansierar för i kommunen folkbokförda barn, oavsett i vilken huvudmans skola de går eller om finansieringen är kommunal eller i form av riktade statsbidrag. Statsbidrag som betalats ut till andra huvudmän än kommunala redovisas inte i diagrammet då vi saknar uppgifter om utvecklingen över tid.

redovisas utvecklingen för total kostnad, kostnad per barn och antal barn i skolåldern indexerade så att 1998 har värdet 100. Dessutom har en linje för ”behovskorrigerad kostnad per barn” lagts in, där avdrag från redovisade kostnader respektive år har gjorts baserat på merkostnader för förväntat antal elever som ej blir behöriga till gymnasiets yrkesprogram och andel nyanlända elever.¹² Detta värde kan ses som en uppskattning av hur kostnaderna med hänsyn tagen till att barnens förutsättningar förändras.

Figur 7.5 Kostnader för skolan, antal barn 6–15 år och kostnad per barn 6–15 år

Index 1998 = 100



Källa: Kolada, SCB, Skolverket, egna beräkningar. Till antal folkbokförda barn i åldern 6–15 år har antal asylsökande barn i grundskolan från Skolverkets elevstatistik lagts in, för att bättre fånga för skolverksamheten relevant demografiskt tryck.

¹² Korrigeringen har gjorts på samma sätt som vid de övriga strukturkorrigeringar som utredningen gör, t.ex. i kapitel 8. Relationen mellan andel som blir behöriga till gymnasiets yrkesprogram och socioekonomi har skattats med data för 2015–2017. Koefficienterna för de ingående variablerna har sedan multiplicerats med andel barn 6–15 år med minst en förälder med eftergymnasial utbildning, med utländsk bakgrund eller med högst 4 år i landet vilket ger förväntad andel ej behöriga till gymnasiets yrkesprogram. Merkostnaden per ej behörig elev har antagits vara 80 000 kronor. Till det har lagts merkostnader för nyanlända barn, uppskattade till 60 000, 50 000 och 20 000 kronor per barn från länder med låg, medel respektive hög HDI. Beloppen härleddes i avsnitt 7.3.1.

Kostnadsökningen totalt var 28,5 procent över perioden, vilket delvis förklaras av att antalet barn ökade med 6,5 procent, då man även räknar in antal asylsökande barn i åldern 6–15 år. Kostnaden per barn ökade med 20,6 procent, eller cirka 1 procent per år sett över hela perioden.

I början av perioden, 1998–2002, ökar de totala resurserna till skolan i mycket snabb takt samtidigt som antal barn ökar måttligt. Som en följd av det stiger kostnaden per barn med cirka tio procent dessa år. En intressant fråga är om ökningen kan ses som en ”återställare” efter nittioalets krisår. Enligt Statskontoret minskade den totala kostnaden för grundskolan 1991–1998 med några procentenheter, samtidigt som vi såg ovan att antalet barn i skolåldern ökade med cirka tio procent samma period.¹³ Den sammantagna effekten skulle då vara en minskning av resurs per barn 1991–1998 i samma storleksordning eller något större än ökningen 1998–2002. Samtidigt är av Skolverket redovisad kostnad per elev i grundskolan 1994–1998 i stort sett oförändrad i fasta priser, vilket delvis motsäger resultatet från Statskontorets rapport. Statskontorets siffror i kombination med utvecklingen av antal barn 1991–1994 indikerar en minskning i kostnad per barn på drygt fem procent de åren. Även om Statskontorets och Skolverkets siffror inte är helt entydiga och bara avser grundskolan och inte som i ovanstående figur hela skolan, är utredningens bedömning att kostnadsökningen 1998–2002 i viss – möjligen betydande – utsträckning utgör en återställare till 1991 års nivå.

Åren 2002–2010 minskar resurserna något samtidigt som antalet barn minskar i betydligt högre takt. Resultatet är att resurs per barn fortsätter att öka fram till 2007. Därefter utvecklas resurserna några år i ungefär samma takt som antal barn, och kostnaden per barn ligger i stort sett stilla fram till 2018. Den behovskorrigerade resursen per barn, som i stort sett följer den faktiska kostnaden per barn fram till och med 2007, minskar det påföljande decenniet. Det är i första hand det ökande antalet asylsökande och nyanlända barn som ger en minskning av den behovskorrigerade resursen. År 2015 är nivån som lägst, och är då 4,1 procent lägre än 2007 då den är på sin högsta nivå. Åren 2016–2018 ökar de behovskorrigerade resurserna

¹³ Statskontoret (2013). Det bör framhållas att kostnadsjämförelser över tid under förra delen av nittioalet försvåras dels av förändringar i finansieringen som från att ha varit delad ungefär 50/50 mellan stat och kommuner i början av decenniet övergick till att vara nästan helt kommunal i slutet, dels av att kommunernas ekonomiska redovisning till SCB förändrats under perioden.

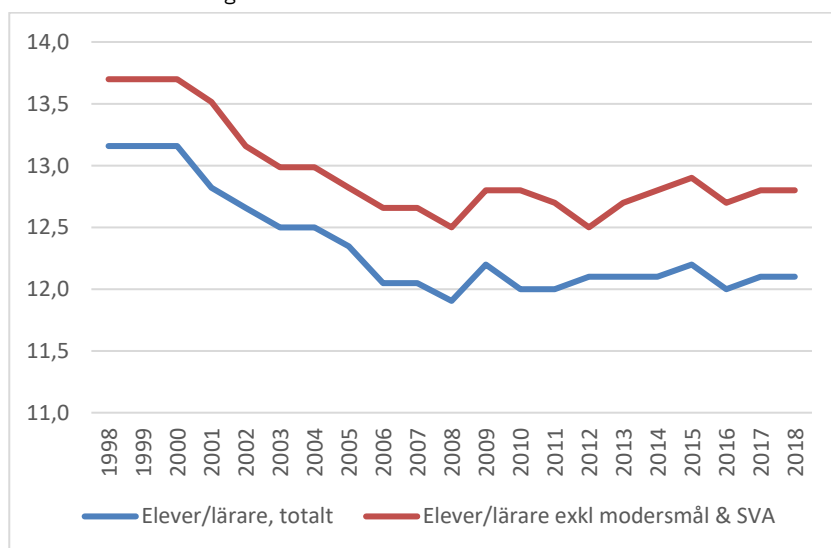
något men år 2018 fortfarande 2,0 procent lägre än 2007, vilket motsvarar cirka 2,7 miljarder kronor i 2018 års nivå. Det verkar alltså som att resurserna det senaste decenniet inte fullt ut kompenserar för den mer utmanande elevsammansättningen.

Lärarresursen

Den viktigaste resursen i skolan är naturligtvis lärarna. Skolverket redovisar för tidigare år lärartäthet i antal lärare per 100 elever, och för senare år antal elever per lärare. Nedan redovisas lärartätheten 1998–2018 i termer av elever per lärare, dels då samtliga lärare inkluderas, dels då lärare i modersmål och svenska som andraspråk exkluderas. I antalet lärare ingår både lärare med och utan pedagogisk högskoleexamen. Ju fler elever per lärare, desto lägre lärartäthet.

Figur 7.6 Antal elever per lärare i grundskolans årskurser 1–9

Samtliga huvudmän



Källa: Skolverket. Avser heltidstjänster per elev. För varje år avses lärartätheten läsåret T/T+1. År 1998 avser t.ex. läsåret 1998/1999. SVA är en förkortning av svenska som andraspråk.

Lärartätheten ökar under första halvan av perioden (antalet elever per lärare minskar) men stabiliseras sedan, och utvecklingen är densamma oavsett om man räknar in lärare i modersmål och svenska som andraspråk eller inte. Efter 2006 stabiliseras lärartätheten på en konstant nivå fram till och med läsåret 2018/2019. I grova drag motsvarar lärartäthetens utveckling under perioden utvecklingen för skolkostnaden per elev under perioden, med en ökning fram till 2007 följt av oförändrade kostnader (figur 7.5 ovan).

Sammanfattande diskussion

Sammanfattningsvis har de ekonomiska resurserna till skolan ökat per barn de senaste tjugo åren, men ökningen inträffade i stort sett helt och hållet det första decenniet. Det senaste decenniet har resurserna, då hänsyn tas till förändringar i elevsammansättning, till och med minskat något. Till en del tycks ökningen det första decenniet ha kompenserat för en minskning av resurs per barn i början av nittioalet, även om de data som finns inte är entydiga på den punkten.

Andelen nyanlända barn i åldern 6–15 år nära nog fördubblades mellan 1998–2007, både totalt och vad gäller gruppen från länder med låg HDI, men trots det ökade resursen per elev även med hänsyn tagen till elevgruppens sammansättning. Mellan 2007–2018 var inflödet av nyanlända elever fortsatt stort samtidigt som ekonomisk resurs per barn under en period till och med minskade något, innan den 2018 återgick till en något högre nivå än 2007. Andelen nyanlända och asylsökande mer än fördubblades ånyo 2007–2018, från 3,3 procent till 7,2 procent av alla barn i åldern 6–15 år. Ser man bara till de nyanlända som har störst behov av stöd i skolan, de från länder med låg HDI, så har gruppen fyrdubblats från 1,0 till 4,1 procent av alla barn 6–15 år samma årtionde. Resursen per barn i fasta priser ökade med 0,9 procent under decenniet, men den behovskorrigerade resursen per barn minskade i stället med 2,0 procent.

Skolan har vidare genomgått ett antal stora reformer och satsningar under perioden. En ny läroplan lanserades 2011 då beslutades också krav på lärarlegitimation och ämnesbehörighet, karriärtjänster för lärare inrättades 2014, 2016 inleddes en lågstadiesatsning och infördes ett lärarlönelyft och förskoleklassen blev obligatorisk 2018.

Skolans övergripande mål har också förändrats, sedan 2011 ska t.ex. alla elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt, vilket kan jämföras med tidigare mål om att elever skulle nå vissa kunskaper och färdigheter liksom att ta hänsyn till elever i behov av särskilt stöd.¹⁴

Lärartätheten ökade under det första decenniet som undersökts, men har därefter legat på en stabil nivå trots på sina håll stora utmaningar i form av ökad invandring. Utvecklingen matchar – naturligen – utvecklingen för den totala ekonomiska resursen per barn.¹⁵

7.3 Resurserna bestäms av förutsättningar, ambitionsnivå, effektivitet och finansieringsförmåga

Utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnader i resurser mellan kommuner och mellan huvudmän. I detta avsnitt beskrivs därför de bakomliggande faktorer som spelar roll för resursförbrukningen i olika kommuner och hos olika huvudmän, och de metoder utredningen har använt för att analysera deras betydelse.

På ett övergripande plan bestäms resursförbrukning i verksamheterna av fyra centrala faktorer: verksamhetens förutsättningar, ambitionsnivå, effektivitet och finansieringsförmåga. Dessa avhandlas i avsnitt 7.3.1–7.3.4 nedan. I 7.3.5 förs en kritisk diskussion om kvaliteten i den statistik som finns tillgänglig, och risken för att redovisade skillnader i resurser till en del beror på rena mätfel belyses.

7.3.1 Verksamhetens förutsättningar: behov, driftsförutsättningar och uppdrag

I skolverksamhet finns en rad olika typer av förutsättningar som är viktiga att ta hänsyn till vid en jämförelse av resurser.

¹⁴ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) samt 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100).

¹⁵ Lärartätheten redovisas för grundskolan årskurs 1–9 och resursen i kronor per barn 6–15, inklusive förskoleklass och särskola. Samvariationen är ändå naturlig eftersom grundskolan står för den absoluta lejonparten av de ekonomiska resurserna för de tre verksamheterna, och kostnaderna för lärarlöner utgör över hälften av de totala kostnaderna i grundskolan.

- I en verksamhetsform kan olika elevgrupper ha olika *behov* men också olika *förutsättningar att uppnå kunskaps- och värdegrundsmål* till följd av faktorer som föräldrarnas yrke, utbildningsbakgrund och ekonomiska resurser, eller om man är född i Sverige eller utomlands. I det senare fallet spelar det även roll hur länge man varit i Sverige och hur gammal man var när man kom till landet.
- *Driftsförutsättningarna* varierar stort mellan olika delar av landet. I glesbygd innebär stora geografiska avstånd t.ex. att verksamhet inte alltid kan bedrivas i en skala som är kostnadsmässigt fördelaktig, och i storstadsområden leder konkurrens om arbetskraften till ett högre löneläge än i orter med mindre efterfrågan på arbetskraft.
- Olika aktörer har olika *uppdrag*. Det kan handla om att erbjuda skola åt olika elevgrupper (grundsärskola kontra vanlig grundskola), eller skillnader i verksamhetsansvar som att kommuner till skillnad från enskilda huvudmän är skyldiga att vid behov anordna skolskjuts och att erbjuda samtliga i kommunen folkbokförda barn en plats i grundskolan.

Nedan utvecklas beskrivningen av dessa olika typer av resurspåverkande faktorer, och de underlag som finns för att ta hänsyn till dem vid resursjämförelser. När det gäller skilda driftsförutsättningar är kostnadsutjämnings delmodell för förskoleklass och grundskola en naturlig utgångspunkt. I kostnadsutjämnings modell tas hänsyn till faktorer som åldersfördelning i kommunen, rätt till modersmålsundervisning, skillnader i lokalt löneläge, merkostnader för små skolor och skolskjutsar i glesbygd samt trendmässig förändring av antal barn i kommunen. Modellen har nyligen genomgått en översyn, är väl känd och har en hög legitimitet i kommunsektorn. I senaste översynen fann man inga skäl till förändringar annat än uppdatering till mer aktuella sifferunderlag.¹⁶ För de andra faktorerna hänvisas till andra tillgängliga underlag.

¹⁶ Se SOU 2018:74 avsnitt 7.3.

Elevernas behov och förutsättningar för måluppfyllelse

Modersmål och svenska som andraspråk

Elever med minst en förälder som talar ett annat språk än svenska har, om språket talas dagligen i hemmet och om eleven har grundläggande kunskaper i språket rätt till modersmålsundervisning. Huvudregeln är att en huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, och det finns en lämplig lärare.¹⁷ Om det behövs har elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare rätt till svenska som andraspråk.¹⁸

Merkostnader för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk kompenseras i kostnadsutjämningsdelmodell för förskoleklass och grundskola baserat på en uppskattad kostnad för undervisningen. Kostnaden beräknas genom att antal heltidstjänster i riket för lärare inom modersmål och svenska som andraspråk från Skolverkets statistik multipliceras med genomsnittlig lön för lärare enligt SCB:s lönestatistik. Denna kostnad divideras därefter med antal barn 7–15 år med utomnordisk eller finsk bakgrund i riket, och resultatet blir en genomsnittlig kostnad för modersmål och svenska som andraspråk. Genomsnittskostnaden multipliceras med antal barn med utomnordisk eller finsk bakgrund i varje kommun, vilket ligger till grund för merkostnadsersättningen för faktorn.¹⁹ För år 2018 uppskattas genomsnittskostnaden till knappt 11 600 kronor per barn med utomnordisk eller finsk bakgrund. Samma år varierade andelen elever med utomnordisk eller finsk bakgrund mellan 5,8 och 52,6 procent, på kommunnivå. Om alla elever både i kommunen med högst och kommunen med lägst andel berättigade elever tog del av undervisningen skulle det motivera en skillnad i genomsnittlig kostnad per elev på 5 400 kronor per elev mellan de två kommunerna. Andel elever med utländsk bakgrund är därför viktig att ta hänsyn till vid kostnadsjämförelser.

¹⁷ 5 kap. 10 § Skolförordningen.

¹⁸ 5 kap. 14 § Skolförordningen.

¹⁹ SOU 2018:74 s. 189.

Nyanlända elever

Elever som har varit bosatta kort tid i Sverige kan ha stora utmaningar när det gäller att klara målen för skolan. Utöver svenska som andraspråk kan de behöva, och har under vissa förutsättningar rätt till, studiehandledning på modersmålet. Under den första tiden kan det också vara nödvändigt med särskilda förberedelseklasser. Är antalet elever med kort tid i Sverige stort i en klass kan det krävas extra personal i klassrummet och/eller mindre klasser för att alla elever ska kunna få det stöd de behöver. Elever med kort tid i Sverige kompenseras inte särskilt i kostnadsutjämnningen eftersom Migrationsverket betalar ut bidrag avsedda att täcka samtliga skolkostnader för asylsökande barn, och den schablon som betalas ut av Migrationsverket för nyanlända barn med uppehållstillstånd avser täcka merkostnader i bl.a. grundskolan.

För asylsökande barn utgår 2019–2020 en ersättning till kommunerna på 53 400 kronor per barn i förskoleklass och 104 800 kronor per barn i grundskola, vilket är något lägre än den genomsnittliga kostnaden per elev i riket.²⁰ Merkostnader utöver grundersättningen kan ansökas särskilt.

För kommunmottagna barn med uppehållstillstånd betalar Migrationsverket ut en schablon om 142 600 kronor till mottagande kommun, avsedd att täcka samtliga merkostnader som uppstår över tid i kommunens olika verksamheter utöver de som uppstår för andra barn.²¹ Stödet betalas ut under två år, men är avsett att täcka merkostnader som uppstår även efter det att två år förflutit. I en promemoria från Integrations- och jämställdhetsdepartementet från 2010 som utgjorde underlag för schablonen för etableringsersättning gjordes ett antagande om att merkostnaden för skolan uppgick till cirka 30 procent av en genomsnittlig kostnad under det första året och 10 procent året därpå.²² År 2018 skulle det motsvara cirka 33 000 kronor år ett och 11 000 kronor år två. Några egentliga beräkningar hade dock inte gjorts. SKR publicerade 2017 en kartläggning av kommunernas merkostnader som gjordes med hjälp av kommunernas resursfördelning och tilläggsbelopp för modersmål och studiehandledning på modersmål. Kostnaderna för barn i grundskoleåldern (6–15 år) uppskattades i 2017 års kostnadsläge till totalt 166 000

²⁰ 4 § förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

²¹ 11 § förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

²² Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010).

under 3,5 år, varav 73 procent avser utbildningsverksamhet. Det innebär en årlig merkostnad under 3,5 år på i genomsnitt 34 600 kronor för förskoleklass, grundskola och fritidshem.²³

Utredningen har haft kontakt med några av landets största kommuner för att ta reda på hur de ersätter skolorna för de behov nyanlända har, och resultaten redovisas i tabellen nedan.

Tabell 7.2 Ersättningsbelopp för nyanlända 2019, fem kommuner

| | Indelning efter år sedan ankomst | Indelning efter ålder eller årskurs | Indelning efter skolbakgrund eller ursprungsland | Lägsta belopp (ca), kronor per elev | Högsta belopp (ca) kronor per elev | Tid för ersättning |
|------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| Stockholm ¹ | 1–4 år | F–3, 3–5, 6–9 | Åldersrelevant, ej åldersrelevant, ingen skolbakgrund | 10 000 | 100 000 | 4 år |
| Göteborg ² | – | F–6, 7–9 | – | 30 000 | 40 000 | 4 år |
| Malmö | – | F–3, 4–6, 7–9 | Låg eller medel HDI, hög HDI | 10 200 | 51 000 | 1,5 år |
| Uppsala | 1–4 år | F–3, 4–6, 7–9 | Låg eller medel HDI, hög eller mycket hög HDI | 3 000 | 63 000 | 4 år |
| Nacka ³ | 1–4 år | F, 1–3, 4–6, 7–9 | Låg eller medel HDI, hög eller mycket hög HDI | 19 000 | 143 000 | 4 år |

Källa: Utbildningsförvaltningen respektive kommun.

¹ Från 2020 har Stockholm stads modell förenklats så att anpassning av bidraget efter antal år i landet tagits bort. Ersättningarna har i vissa fall sänkts och utgår nu i fyra olika belopp efter ålder vid ankomst och skolbakgrund, från 25 000 till 85 000 kronor per elev och år.

² Göteborg sänkte 2020 ersättningen till cirka 20 000 kronor per läsår de fyra första åren, och 30 000 om det är elever på högstadiet. Ingen åtskillnad görs av skillnader i skolbakgrund.

³ Nacka sänkte 2020 ersättningen något så att ersättning utgår med belopp motsvarande 20 till 120 procent av ordinarie skolpeng, vilket ger ett spann från 15 000 till 120 000 kronor per år.

Merkostnadsersättningen för nyanlända elever utgår i de nämnda kommunerna utöver grundersättning och tillägg för socioekonomiskt betingade behov.

I våra beräkningar av strukturkorrigerade kostnader i påföljande avsnitt har merkostnaden för nyanlända från länder med låg HDI uppskattats till 60 000 kronor per elev, för de från länder med medelhög HDI till 50 000 kronor per elev, och från länder med hög HDI till 20 000 kronor per elev och läsår under de fyra första åren.

²³ SKR (2017).

Socioekonomisk bakgrund

Det är väl belagt i forskningen att särskilt föräldrarnas utbildningsbakgrund men även faktorer som elevernas socioekonomiska förutsättningar i form av exempelvis familjens inkomst, föräldrarnas yrke, förekomst av syskon och typ av bostadsområde samvarierar starkt med sannolikheten att eleverna ska lyckas i skolan. Denna typ av skillnader kompenseras inte för i kostnadsutjämnningen. Skälet till att de inte beaktas är att det inte har gått att belägga att kommuner med stora kompensatoriska behov lägger mer resurser på grundskolan än kommuner med mer gynnsamma förutsättningar. Detta faktum bekräftades av Skolkommissionen, och motiverade kommissionens förslag att införa det statliga likvärdighetsbidraget.²⁴

I den reviderade kostnadsutjämnning som gäller från och med 2020 ingår inte heller någon socioekonomisk kompensation, men då utifrån argumentet att just likvärdighetsbidraget gör en sådan kompensation överflödig.²⁵ Precis som vid tidigare översyner konstateras i Kostnadsutjämningsutredningens betänkande att kompensatoriska nettokostnadsskillnader inte står att finna. Utredningen menade trots det att utjämnning är motiverad, eftersom skillnaderna i behov är väl belagda och skollagen ställer krav på huvudmännen att fördela resurser efter behov. Det är endast likvärdighetsbidraget som gör att ingen utjämnning för socioekonomiska skillnader föreslås. Utredningen pekar också på möjligheten att till en statsfinansiellt jämförbar kostnad ersätta det riktade likvärdighetsbidraget med en kombination av ett ökat generellt statsbidrag till kommunerna och en kostnadsutjämningskomponent baserad på skillnader i socioekonomiska förutsättningar för grundskoleverksamheten, och ett sätt att göra det.²⁶

Bidragsramarna för det statliga likvärdighetsbidraget beräknas utifrån ett socioekonomiskt index och elevantalet hos varje huvudman. En huvudman med en högre andel elever som enligt modellen inte väntas bli behörig till gymnasiet får ett högre bidrag per elev än en huvudman med en lägre andel obehöriga. I praktiken innebär detta att bidraget för 2020 betalas ut med ett belopp på drygt 30 000 kronor per elev som förväntas ej uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram, vilket skulle kunna ses som en potentiell nationell standard. Nivån är inte framräknad utifrån faktiska kost-

²⁴ Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

²⁵ Prop. 2019/20:11, rskr. 2019/20:41.

²⁶ SOU 2018:74 s. 193–194.

nader för eleverna utan utgör en andel av likvärdighetsbidragets totalbelopp vilket bestämdes efter Skolkommissionens bedömning att skolan behövde tillskjutas medel så att de resurser som i Sverige avsätts till undervisning och elevhälsa motsvarar genomsnittet i OECD.²⁷

Några av landets största kommuner använder behovsmodeller mer eller mindre lika den som ligger till grund för det statliga likvärdighetsbidraget för att beräkna strukturersättning – socioekonomisk kompensation – till olika skolor. Vissa använder ett rent socioekonomiskt index av liknande slag, andra kombinerar ett sådant index med ett index över andel elever som inte får godkänt i minst två ämnen. Vissa har olika nivåer för elever i olika åldrar, andra har samma för alla. Uppsala fördelar en egen strukturersättning med hjälp av index, men fördelar det statliga likvärdighetsbidraget efter ansökningar för satsningar från de kommunala skolorna. Stockholm disponerar en del av likvärdighetsbidraget för särskilda projekt, men fördelar en del efter index. Alla kommunerna fördelar, utöver det statliga bidraget, också betydande egna medel. Modellerna är p.g.a. dessa och andra skillnader inte helt enkla att jämföra, men utredningen har tagit den strukturersättning och de likvärdighetspengar som betalas ut i respektive kommun och dividerat med antal elever som förväntas ej nå behörighet. Sammanställningen nedan är alltså en starkt förenklad och harmoniserad beskrivning av modellerna i respektive kommun.

²⁷ SOU 2017:35 s. 229.

Tabell 7.3 Socioekonomisk ersättning 2019

| | Målvariabler | Årskurs- anpassning | Ersättning per elev som ej når målen (ca)* |
|---------------------------------|--|------------------------|---|
| Statligt likvärdighetsbidrag | Antal ej behöriga till yrkes- program | Nej | 30 000 |
| Stockholm | Antal ej behöriga till yrkes- program | Nej | 100 000 |
| Göteborg | Antal ej behöriga till yrkes- program | Ja | 160 000 |
| Malmö ¹ | Antal ej behöriga till yrkes- program och antal som ej når godkänt i minst två ämnen | Ja | 75 000 |
| Uppsala ² | Antal ej behöriga till yrkes- program och antal som ej når godkänt i minst två ämnen | Ja | 87 000 |
| Nacka | Antal ej behöriga till yrkes- program och antal som ej når godkänt i minst två ämnen | Nej | 74 000 |

Källa: Utbildningsförvaltningen i respektive kommun och, för det statliga likvärdighetsbidraget, Skolverket.

* För samtliga kommuner är det statliga likvärdighetsbidraget inräknat i det redovisade beloppet och gäller alltså för verksamhet i egen regi i den mån de ansöker om och uppfyller villkoren för det statliga likvärdighetsbidraget. Ersättningen till andra huvudmän är cirka 30 000 kronor lägre, eftersom andra huvudmän själva kan ansöka om bidrag direkt från Skolverket.

¹ Ersättningen beräknas per skola och mer går till de lägre årskurserna.

² Endast skolor med skattad andel ej behöriga över 9,8 procent tar del av ersättningen. Maximal ersättning per elev på skolan 25 000 kronor, utslaget på samtliga elever.

Modellerna i kommunerna skiljer sig något åt, men ett typiskt belopp per elev som förväntas inte bli behörig till yrkesprogram, inklusive det statliga likvärdighetsbidraget, kan uppskattas till 80 000 kronor per elev. Strukturkorrigering av resurserna i olika kommuner har i det som följer gjorts med det beloppet. Andel ej behöriga har skattats genom en regression av andel ej behöriga på andel med eftergymnasial utbildning, andel nyanlända elever och andel med utländsk bakgrund på kommunnivå.²⁸ För 2018 samvarierar den skattade andelen starkt med det index som beräknas av Skolverket för samma år. Liksom när det gäller schablonen för nyanlända saknas det en beräkning från grunden av vilka merkostnader

²⁸ En datapanel för 2015–2017 med oberoende variabler avseende årskurs 9 användes för att estimeras en ekvation för sambandet mellan elevunderlag och andel ej behöriga till gymnasiet yrkesprogram. Förklaringsgraden i skattningen uppgick till cirka 0,65. Ekvationen tillämpades sedan på elevunderlag i årskurs 1–9, för att beskriva behoven i hela elevgruppen i respektive kommun.

effektiva stödinsatser faktiskt kräver, utan strukturkorrigeringen bygger på antagandet att den praxis som tillämpas i de större kommunerna är motiverad.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Vad gäller merkostnader för nyanlända elever, undervisning i modersmål och svenska som andraspråk liksom för socioekonomiska skillnader finns användbara uppgifter i olika statistikinsamlingar och register som kan ligga till grund för uppskattningarna. Ett område där sådana uppgifter däremot helt saknas är tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd.²⁹ Sådana tilläggsbelopp ska betalas till andra huvudmän än den egna kommunen och bara avse kostnader för anpassningar till enskilda elevers behov. I skolförordningen anges att tilläggsbelopp avses täcka kostnader för assistanshjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.³⁰ Även om en samvariation finns mellan vissa typer av stödbehov och exempelvis elevernas bakgrund så är de individuella särdragen helt dominerande, och det finns helt enkelt ingen stabil grund för att estimerar antal elever med behov av tilläggsbelopp per huvudman eller skola.³¹ I statistiken saknas vidare uppgifter om basala verksamhetsdata som antal barn för vilka tilläggsbelopp betalas ut och tilläggsbeloppens storlek.

Utredningen har låtit Sweco göra en undersökning med syfte att uppskatta antal elever och tilläggsbeloppens storlek i grundskola, på nationell nivå.³² Femtio kommuner valdes ut i ett stratifierat urval omfattande de tre storstäderna och ett urval kommuner från samtliga övriga kommungrupper enligt SKR:s kommungruppsindelning, i syfte att få ett resultat som går att skala upp till en uppskattning för hela riket. En mindre enkät skickades ut och följdes i vissa fall upp med en telefonintervju. Svar från fyrtio av kommunerna ligger till grund för redovisningen i rapporten.

²⁹ 9 kap. 21 §, 10 kap. 10 kap. 39 § första stycket 1 samt 11 kap. 38 § skollagen.

³⁰ 14 kap.8 § skolförordningen.

³¹ Det tydliga sambandet mellan föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå och barns hälsa, inte minst psykisk ohälsa, beskrivs i Mörk, Sjögren & Svaleryd (2014).

³² Sweco (2019).

Tre fjärdedelar av de kommuner som besvarat enkäten anger ett antal elever i fristående skola som beviljats tilläggsbelopp, och i genomsnitt uppskattas de enskilda huvudmännen erhålla tilläggsbelopp för cirka 2 procent av eleverna i fristående skola. Variationen är dock stor, från 1 till 4 procent. Skillnaderna mellan kommunerna i utbetalda belopp är mycket stora, både avseende lägsta och högsta utbetalda belopp. Sex av kommuner har betalat ut ett högsta tilläggsbelopp överstigande 500 000 kronor. Det genomsnittliga utbetalade beloppet per elev i fristående skola är 193 000 kronor per elev.

De enskilda huvudmännen har möjlighet att överklaga kommunens beslut i de fall deras ansökan om tilläggsbelopp avslagits. De svarande kommunerna avslag läsåret 2018/2019 ungefär 35 procent (673 ansökningar) av det totala antalet inkomna ansökningar om tilläggsbelopp, och de enskilda huvudmännen överklagade i sin tur ungefär var tionde avslag. Totalt leder alltså ungefär 3,5 procent av ansökningarna om tilläggsbelopp till ett överklagande.

Av underlagsrapporten framgår att hälften av de kommuner som svarat tillämpar samma regler för tilläggsbelopp inom den egna verksamheten som de använder i förhållande till andra huvudmän. Resterande kommuner erbjuder stöd som en så kallad fri nyttighet, t.ex. i form av stöd från centralt finansierade enheter. I de kommuner som tillämpar samma regler för den egna regin som för andra huvudmän utbetalas tilläggsbelopp för 1,7 procent av eleverna. Det genomsnittliga beloppet är betydligt lägre och uppgår till knappt 74 000 kronor per elev med tilläggsbelopp. Variationerna i genomsnittligt belopp är mycket stora mellan kommunerna. Ansökningarna om tilläggsbelopp avslås i något mindre utsträckning, 32 procent av ansökningarna, i kommunerna. Den egna regin har inte rätt att överklaga avslag. De kommuner som inte tillämpar tilläggsbelopp i den egna regin anger antingen att de erbjuder stöd som en fri nyttighet, eller i något fall att det är upp till varje rektor att finansiera denna typ av stöd inom ordinarie budget.

En uppräknig av erhållna svar till riksnivå ger en uppskattning av tilläggsbelopp utbetalade 2018 till fristående skolor på 700 miljoner kronor och till kommunala skolor på 1 250 miljoner kronor, sammantaget cirka två miljarder kronor. Skattningarna bör tolkas med en viss försiktighet.

Eftersom tilläggsbelopp grundat på elevers behov av särskilt stöd är så beroende av individuella förutsättningar och det dessutom

saknas heltäckande data inom området finns det ingen möjlighet att ta hänsyn till dem i en statistisk sambandsanalys eller beräkning av strukturkorrigerade kostnader. Däremot är kännedom om den totala resursen som avsätts för tilläggsbelopp viktig, om man exempelvis vill föreslå en miniminivå eller ha ett större inslag av statlig finansiering av skolverksamheten.

Driftsförutsättningar

Det kostar olika mycket att bedriva skolverksamhet i olika delar av landet, av flera olika skäl. Faktorer som beaktas i kostnadsutjämnningen är merkostnader för små skolor och skolskjutsar i glesbygd, skillnader i lönenivå mellan olika kommuner och skillnader i elevunderlagets utveckling över tid.

Merkostnader i glesbygd

Varje skola behöver en viss uppsättning resurser som en rektor, en lärare, en viss administration, ett klassrum, en gymnastiksal och en matsal. Det finns alltså vissa grundläggande fasta kostnader, som uppstår från och med den första eleven på en skola. Då elevantalet ökar från en och uppåt krävs till en början inte mer resurser, inte förrän antalet klasser eller undervisningsgrupper behöver utökas till två. Då elevantalet ökar sjunker därför den genomsnittliga kostnaden per elev. Skolverksamheten kännetecknas helt enkelt av vissa stordriftsfördelar.

Ur ett rent ekonomiskt perspektiv borde alla skolor ha ett par hundra elever för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. I glesbygd kan det krävas ett mycket stort upptagningsområde för att få ihop så många elever. Strömsund är t.ex. en kommun som från norr till söder sträcker sig lika långt som från Stockholm till Gävle, och 2018 hade 1 144 barn i åldern 6–15 år. Stora kommuner med liten befolkning är inte automatiskt kommuner med gles befolkning, men just Strömsunds befolkning bor relativt utspritt över kommunens yta. Det är uppenbarligen inte hållbart att låta alla barn i Strömsund resa till en stor, kostnads-effektiv centralskola. I stället måste man bedriva skolverksamhet i kommunens olika delar och ofta i en skala som med nödvändighet

medför höga kostnader per elev. Trots att små skolenheter måste upprätthållas kommer det också att krävas skolskjutsar för att barnen ska kunna komma till och från skolan, vilket medför ytterligare merkostnader jämfört med vad som krävs i mer tätbefolkade områden.

I kostnadsutjämningsberäkningen beräknas merkostnader för små skolor och skolskjutsar med hjälp av det GIS-baserade verktyget Struktur.³³ I Struktur kan man modellera en utplacering av "fiktiva" skolenheter, baserat på var barn i skolåldern faktiskt bor, hur vägnätet ser ut, vissa antaganden för hur små skolor som är försvarbara att bedriva och hur långt barn i olika åldrar bör ha till skolan. Baserat på antalet barn per utplacerad fiktiv skolenhet och en uppskattad kostnadsfunktion för små skolor beräknas för varje kommun en merkostnad för små skolor.³⁴ Med hjälp av en kilometerkostnad för skolskjuts och avståndet mellan barnens bostad och de fiktiva enheterna beräknas också ett tillägg för skolskjuts.³⁵

Lokalt löneläge

Löneläget varierar över landet och i kostnadsutjämningskommuner för skillnader i lokalt löneläge som kan kopplas till strukturella förutsättningar. Det löneindex som används för att beräkna lönekostnadsersättning bygger på predikterad lönenivå från en regressionsanalys med ålders- och yrkesstandardiserade löner för kommunalt anställda enligt SKR:s lönestatistik som beroende variabel. Oberoende (förklarande) variabler är andel förvärvsarbete som inte är anställda av kommuner eller landsting, priser för bo-

³³ GIS står för geografiskt informationssystem och används för att beskriva ett system för datoriserad hantering av geografisk information. I Struktur kan GPS-koordinater för alla folkbokfördas hemadress, liksom vägnätet i landet, läsas in och ligga till grund för beräkningar av t.ex. upptagningsområden och körsträckor. Struktur förvaltas av Tillväxtverket.

³⁴ Den kostnadsfunktion som används i dag togs ursprungligen fram genom ett omfattande utredningsarbete i mitten av nittioalet, då verksamhetskunniga bedömde hur mycket personal och resurser av andra slag som behövs vid olika elevantal, från en minsta skola med bara 7 elever och upp till skolor med flera hundra elever. I de översyner av kostnadsutjämnings som genomförts sedan dess har kostnadsfunktionen aldrig gått igenom från grunden, utan det vanliga har varit att en uppräknings har gjorts med prisutvecklingen sedan den senaste översynen.

³⁵ En vanlig missuppfattning är att kommuner får ersättning baserat på de småskolor de faktiskt bedriver. Poängen med de "fiktiva" skolenheterna är att inte basera utfallet i kostnadsutjämnings på hur verksamheten utformas i respektive kommun, utan på ett behov som är så objektivt fastställt som möjligt. Man kan säga att de fiktiva skolenheterna är skolenheter som objektivt är motiverad att driva, givet modellens grundantaganden. Har kommunen fler småskolor än så får man ingen extra ersättning för det i kostnadsutjämnings.

stadsrätter i länet och taxeringsvärdet för småhus i kommunen. De oberoende variablerna avser fånga dels den lokala konkurrensen om arbetskraften, dels levnadsomkostnaderna för de anställda, två faktorer som lyfts fram i teorin om lönebildning i offentlig verksamhet.

Trendmässig förändring i elevantal

Den tredje typen av driftsförutsättningar som kompenseras i kostnadsutjämnningen är förändringar i elevunderlag. Både minskande och ökande elevunderlag antas medföra högre genomsnittskostnader jämfört med ett stabilt elevunderlag. Då elevkullarna minskar kan inte organisationen anpassas neråt i samma utsträckning. Mest uppenbart är det för lokalkostnaderna. Ökande elevkullar över tid leder till krav på investeringar i nya skollokaler. För nya lokaler är avskrivningarna högre än för äldre, vilket leder till högre genomsnittlig lokalkostnad i tillväxtkommuner jämfört med kommuner som klarar behoven i befintliga lokaler. Ersättningen för merkostnader vid förändring av elevunderlag bygger på procentuell förändring i antal invånare i skolåldern de senaste fem åren. Den långsiktiga utvecklingen som beskrivs i figur 7.1 gör tydligt att kostnadsutjämnningens horisont på fem år är alltför kort för att spegla merkostnader baserade på trend väl.

Variation i elevunderlag

I skolan används en mix av fasta och rörliga resurser i verksamheten. Med fasta resurser menas sådana som inte utan vidare kan anpassas till förändringar i verksamhetsvolym. Det tydligaste exemplet är lokaler. När en skola byggs uppstår investeringsutgifter under byggnadstiden. Utgiften behöver finansieras det år den uppstår, men själva förbrukningen av byggnadens ”tjänster” uppstår först efter att byggnaden tagits i drift och under en längre period därefter. För att få en korrekt uppskattning av resursförbrukningen över tid fördelas utgiften i form av avskrivningar ut under en period som i princip ska motsvara byggnadens livslängd. Vanliga avskrivningsperioder för kommunala skolor är enligt vad utredningen erfarit mellan 30 och

40 år, och med rak avskrivning.³⁶ För en skola som inte hunnit bli avskriven i sin helhet finns alltså en kostnad som är helt oberoende av i vilken utsträckning byggnaderna utnyttjas, en kostnad som om den bärs av skolförvaltningen ska redovisas som en kostnad för den kommunala skolan. Även andra kostnader relaterade till lokalerna än avskrivningar, som räntor eller kalkylräntor på investeringen och kostnader för drift och underhåll är omöjliga att anpassa eller kan bara anpassas i viss utsträckning. En minskning av elevantalet med tio procent kommer att leda till en ökning av lokalkostnaden per elev med drygt tio procent, om ingen alternativ användning av lokalerna går att ordna. I skollokaler är detta ofta svårt att få till stånd.

Det är inte bara lokalkostnader som är fasta eller kan anpassas i begränsad utsträckning. Då en klass minskar med tio procent går det sällan att säga upp en tiondels lärartjänst. På större skolor och för större huvudmän kan det vara möjligt att anpassa antalet lärare proportionellt till antalet elever, men det gäller inte överallt. I glesbygd kan kompetensförsörjningen vara en stor utmaning, och skapa anpassningssvårigheter även i det fall verksamheten skulle vara möjlig att organisera om på ett mer resurssnålt sätt. Om en övertalig lärare som kommer att behövas om några år sägs upp är risken stor att hen inte hittar nytt jobb inom sitt yrke lokalt, utan tvingas flytta till en annan ort. Att återtillsätta tjänsten då elevkullarna återigen växer kan då vara en stor utmaning.

Förekomst av fasta eller delvis fasta resurser gör att det, allt annat lika, är billigare att tillhandahålla skolverksamhet om efterfrågan är stabil än om den varierar över tid. Organisationen kan då optimeras utifrån ett konstant elevantal. Om ersättningen per elev är densamma för två huvudmän kommer därför en skola eller huvudman med stabilt elevunderlag att ha bättre förutsättningar att erbjuda en god utbildning än en skola eller huvudman vars elevunderlag varierar från år till år. Andra sidan av myntet är att huvudmannen med variation i elevunderlag behöver mer resurser för att kunna erbjuda en likvärdig verksamhet.

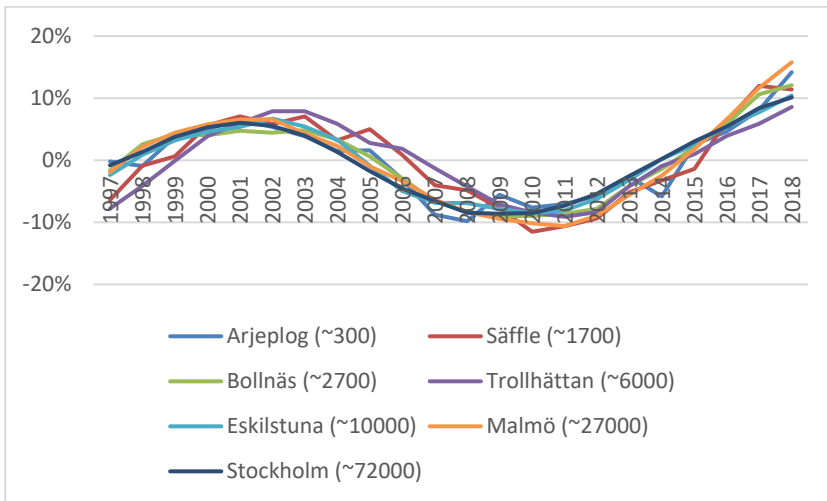
Det är viktigt att notera att merkostnader vid variation uppstår även om variationen i elevunderlaget går att förutse, vilket med hjälp av demografiska framskrivningar i normalfallet är möjligt. Förändringar i flytt-, migrations- och boendemönster gör dock att viss

³⁶ Rak avskrivning innebär att om avskrivningsperioden är 40 år är den årliga avskrivningen lika med investeringsutgiften dividerat med 40 under hela avskrivningsperioden.

osäkerhet alltid kommer att finnas. Det går med andra ord inte att lösa problemet med god framförhållning eftersom det inte går att göra en permanent anpassning till ett elevunderlag som varierar i storlek. Däremot går det att permanent anpassa skolans organisation till en trendmässig ökning eller minskning av elevunderlaget, även om det kan innebära omställningskostnader av engångskaraktär.

I figuren nedan visas variationen under åren 1997 till 2018 i det totala elevunderlaget mätt som antalet barn i grundskoleåldern (7–15 år) som är folkbokförda i respektive kommun kring en kommunspecifik trend. Kommunerna är av olika storlek och variationen anges därför i andelar av det genomsnittliga antalet barn (angett inom parentes). Trots att kommunerna är av vitt skild storlek – från runt 300 barn i skolåldern per år i Arjeplog till runt 72 000 i Stockholm – så är mönstren likartade. Skillnaden mellan högsta och lägsta avvikelserna från trend i antal barn varierar för dessa kommuner mellan 18 och 24 procentenheter och det inom en period på cirka 8 år. Variationen är emellertid inte slumpmässig utan uppvisar ett tydligt vågmönster.

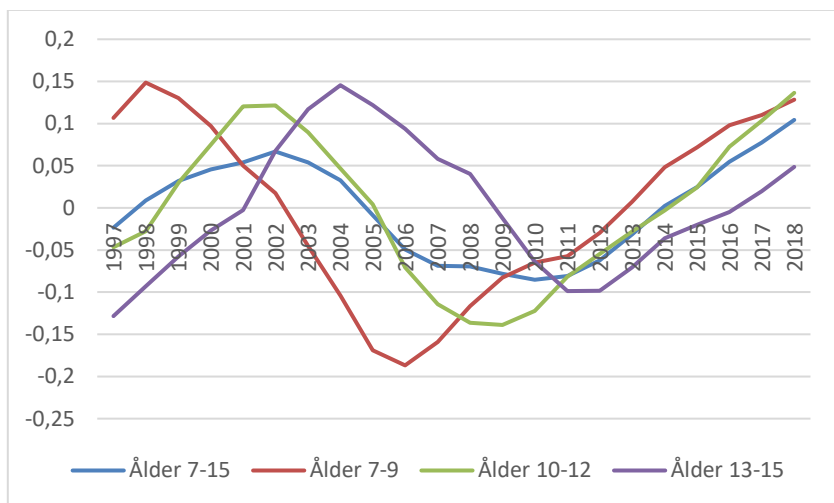
Figur 7.7 Antal barn i åldern 7–15 år, variation kring trend



Ena beräkningar baserade på data från SCB:s statistikdatabas. Trend i antal barn har skattats per kommun för hela perioden 1997–2018.

Diagrammet visar variation kring trend för totalt antal barn i grundskoleåldern, och om alla resurser gick att disponera fritt mellan årskurserna skulle detta kunna användas för att beräkna en merkostnad för variation. Det är emellertid inte fullt möjligt att flytta alla resurser mellan stadier. Variationen i antalet barn i låg-, mellan- och högstadieålder är betydligt större än variationen i antal barn i grundskoleåldern totalt. Att så är fallet illustreras nedan för Eskilstuna kommun där skillnaden mellan högsta och lägsta avvikelser i antal barn är 33 procentenheter för lågstadieåldern, 28 procentenheter för mellanstadieåldern, 27 procentenheter för högstadieåldern och 19 procentenheter för grundskoleåldern som helhet.

Figur 7.8 Antal barn, variation kring trend (Eskilstuna)



Egna beräkningar baserade på data från SCB:s statistikdatabas. Trend i antal barn har skattats per kommun för hela perioden 1997–2018.

Att dessa förändringar inte på något sätt är extrema visas i tabellen nedan där genomsnitt och extremvärden för landets samtliga 290 kommuner redovisas.

Tabell 7.4 Antal barn, skillnad mellan kommunernas högsta och lägsta avvikelser från trend (procentenheter)

| | Avvikelseskillnad, genomsnitt alla kommuner | Högsta avvikelser-skillnad | Lägsta avvikelser-skillnad | Antal år mellan högsta och lägsta avvikelser (genomsnitt) |
|-------------|---|----------------------------|----------------------------|---|
| Ålder 7–15 | 23 | 44 | 9 | 8,0 |
| Ålder 7–9 | 37 | 67 | 18 | 9,0 |
| Ålder 10–12 | 34 | 59 | 18 | 8,0 |
| Ålder 13–15 | 35 | 65 | 19 | 7,5 |

Data för 290 kommuner avseende åren 1997–2018. Egna beräkningar baserade på data från SCB:s statistikdatabas.

Sett till antal barn i grundskoleåldern som helhet skiljer det i genomsnitt 23 procentenheter mellan högsta och lägsta avvikelser kring kommunens egen befolkningstrend. I kommunen med högst avvikelse uppgår skillnaden till 44 procentenheter (Vindeln) medan avvikelserna som lägst är 9 procentenheter (Timrå). I genomsnitt förflyter 8 år mellan högsta och lägsta trendavvikelse. Avvikelsena skiljer sig också något mellan stadierna och i genomsnitt är variationen per stadie ungefär 50 procent större än variationen för hela grundskolan.

En relaterad fråga är hur stor förändringen i antal barn är från år till år. I tabellen nedan redovisas den genomsnittliga årsvisa förändringen i antal barn efter att ha rensat för kommunala befolkningstrender under perioden 1997–2018 (absolutvärden).

Tabell 7.5 Genomsnittlig absolutvärdesförändring i antal barn per år (procentenheter, rensat för trend)

| | Genomsnittlig årsvis förändring (genomsnitt) | Genomsnittlig årsvis förändring (högst) | Genomsnittlig årsvis förändring (lägst) |
|-------------|--|---|---|
| Ålder 7–15 | 2,6 | 4,4 | 1,3 |
| Ålder 7–9 | 4,3 | 8,8 | 2,1 |
| Ålder 10–12 | 4,5 | 9,5 | 2,4 |
| Ålder 13–15 | 4,5 | 8,7 | 2,5 |

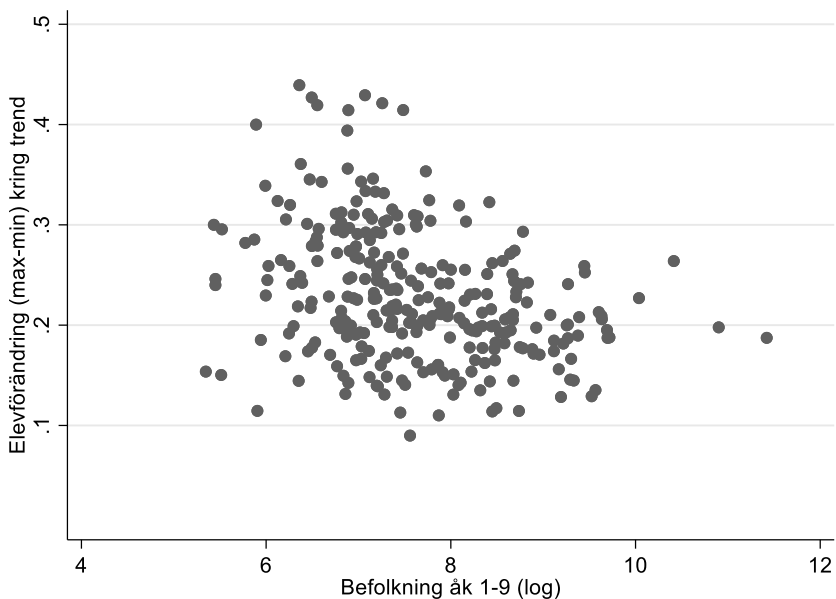
Not. Data för 290 kommuner avseende åren 1997–2018. Egna beräkningar baserade på data från SCB:s statistikdatabas.

För grundskolan som helhet uppgår förändringen till 2,6 procentenheter i genomsnittskommunen medan den ligger runt 4,5 procentenheter för respektive stadium. Variationen mellan olika kom-

muner är dock stor, vilket framgår av de två kolumnerna längst till höger för lägst respektive högst förändring.

Den procentuella variationen i elevunderlag är i genomsnitt större i små än i stora kommuner men förhållandet är inte entydigt. Figuren nedan visar att relativa förändringar i antal barn inom en kommun i genomsnitt är större i små än i stora kommuner.³⁷ Detta innebär emellertid inte att kommunens befolkningsstorlek förklarar allt, eller ens särskilt mycket, av variationen i elevunderlagets storlek. Det finns stora skillnader i variation mellan kommuner med samma elevunderlag och variationen är betydande även i många stora kommuner. I Stockholm och Göteborg ligger exempelvis skillnaderna mellan högsta och lägsta antal barn bara strax under kommungenomsnittet medan skillnaderna i Malmö ligger över genomsnittet.

Figur 7.9 Variation i elevunderlaget och kommunstorlek



Egna beräkningar med dataunderlag från Kolada.

Som framgår av föregående avsnitt går det de senaste 60 åren inte att se någon trendmässig förändring i antal barn i skolåldern i riket, däremot har kraftiga svängningar upp och ner varit återkommande.

³⁷ Korrelationen mellan max/min-förändringen och den genomsnittliga årsvisa förändringen är 0,85 medan den mellan årsvis förändring och (log) elevantal är -0,33.

Exempelvis noterades en lokal lägstanivå på antal barn 2011. Utöver att många kommuner har att anpassa sig till trendmässiga förändringar i verksamhetsvolym till följd av befolkningstillväxt eller avfolkning, så har samtliga också att hantera betydande variationer i kapacitetsutnyttjande.

Olika uppdrag

Alla kommunala huvudmän har samma uppdrag, och detsamma gäller alla enskilda huvudmän. Kommunala och enskilda huvudmän har i det stora hela samma uppdrag, men det finns också viktiga skillnader som påverkar kostnadsläget och gör att kommuner typiskt har högre kostnader än enskilda huvudmän. Huvudregeln är att kommunernas bidrag till enskilda huvudmän ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunens egen skolverksamhet. Skillnaderna i uppdrag ger dock kommunerna, så länge de kan redovisa hur de kommit fram till avdragets storlek, rätt att reducera bidraget till enskilda huvudmän jämfört med kostnaden i den egna verksamheten. I tabellen nedan listas en rad ansvarsområden som skiljer kommunernas från de enskilda huvudmännens.

Tabell 7.6 Kommunala huvudmäns ansvar

| Typ | Del |
|-------------------------------------|--|
| Verksamhetsansvar | Skolskjuts |
| Myndighetsutövning | Information och antagning till kommunal skola |
| | Erbjuda allmänheten insyn i fristående skolor i kommunen |
| | Skolpliktsbevakning |
| | Beslut om tilläggsbelopp |
| Planeringsansvar | Placering vid grundsärskola |
| | Lokalförsörjning grundskola. Platstillgång grundsärskola. |
| "Beredskap" | Ta över vid nedläggning av fristående skola |
| Driftskostnadspåverkande skillnader | Platsgaranti Skolor i glesbygd |

Nedan kommenteras innebörden av de olika ansvarsområdena. Det är utredningens bedömning att kostnaderna för skolskjutsar, platsgaranti och drift av små skolor i glesbygd är merkostnader av relativt

stor ekonomisk betydelse för den kommunala skolan, medan övriga områden är av begränsad ekonomisk betydelse.

Verksamhetsansvar

Kommunerna är skyldiga att anordna och finansiera skolskjuts för de barn som behöver det.³⁸ Kostnaderna för skolskjutsarna särredovisas i det kommunala räkenskapssammandraget och uppgick 2018 till cirka 3,5 miljarder kronor.

Myndighetsutövning

Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla information för skolval och anordna antagning till kommunala skolor, men också att erbjuda allmänheten insyn i enskilda huvudmäns verksamhet inom kommunens gränser.³⁹ Man har också en skyldighet att se till att samtliga i kommunen folkbokförda elever går i skolan, och vid behov vidta åtgärder om en elev inte deltar i undervisningen. Även enskilda huvudmän har ett ansvar för skolpliktsbevakningen, men kommunen har det slutgiltiga ansvaret.⁴⁰ Vidare fattar kommunen beslut om bidrag till enskilda huvudmän och placering vid grundsärskola.⁴¹

Planeringsansvar

Kommunens ansvar att anordna grundskola för samtliga i kommunen folkbokförda barn innebär en skyldighet att planera så att kommunen själv och/eller enskilda huvudmän vid varje tidpunkt har tillräcklig kapacitet för att samtliga barn i kommunen ska kunna erbjudas undervisning. Planeringsansvaret avser också behov av undervisning inom grundsärskolan.

³⁸ 9 kap. 15 b § tredje stycket, 10 kap. 32 § tredje stycket samt 11 kap. 31 § tredje stycket skollagen.

³⁹ 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 § skollagen och 11 kap. 40 § skollagen.

⁴⁰ 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.

⁴¹ 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 § och 11 kap. 36 § respektive 7 kap. 5 § skollagen.

”Beredskap”

Om en enskild huvudman lägger ner verksamheten är kommunen skyldig att med kort varsel erbjuda plats i annan skola. Konsekvenserna för en enskild kommun kan vid ett sådant tillfälle vara betydande. Uppgifter från Skolinspektionen visar att enskilda huvudmän begärt återkallande av tillstånd att bedriva grundskola i 55 fall 2011–2019.⁴² Under samma period har 17 skolor belagts med verksamhetsförbud på grund av brister i verksamheten.⁴³ Det handlar alltså om åtta skolor per år i genomsnitt, och kostnaderna torde på nationell nivå vara begränsade.

Platsgaranti

Det är kommunens ansvar att säkerställa att alla elever som så önskar erbjuds en skolplats nära hemmet, medan enskilda huvudmän inte har en sådan skyldighet. I detta avsnitt diskuteras, mot bakgrund av beskrivningen av konsekvenserna av variation i elevunderlag i föregående avsnitt, vilka implikationer detta har för resursbehov i fristående och kommunala skolor.

En huvudman som inte måste garantera plats till alla elever kan till skillnad från huvudmän med helhetsansvar välja att optimera sin organisation till en mer stabil nivå. Under år när elevunderlaget är stort kommer man då att ta emot en mindre andel av det totala elevantalet medan motsatsen gäller under år med få elever.

Den variation i elevunderlag som kommunerna har att hantera är som vi såg ovan betydande. En viktig fråga är hur en hög andel friskoleelever i kommunen påverkar denna variation för den kommunala huvudmannen. Under det rimliga antagandet att de fristående skolorna anpassar sin kapacitet mindre till demografin än de kommunala så kommer variationen i den kommunala sektorn att öka jämfört med en situation utan fristående skolor. Detta kan illustreras av ett enkelt exempel. Om en kommun i genomsnitt har 1 000 elever över en demografisk cykel med 1 100 elever som mest och 900 elever som minst så är variationen som kommunen har att anpassa sig efter ± 10 procent. I en kommun med samma variation men där hälften av eleverna går på fristående skolor går det att göra tankeexperimentet

⁴² Enligt utdrag från Skolinspektionens diarium.

⁴³ Underlag från Skolinspektionen.

att de fristående skolorna expanderar respektive drar ner på sitt intag med 20 elever över cykeln, vilket motsvarar ± 4 procent. Detta innebär att kommunen har ± 80 elever att hantera vilket ska ställas mot de 500 elever kommunen i genomsnitt har. Variationen blir då ± 16 procent vilket således är högre än de ± 10 procent som kommunen hade haft att hantera som ensam aktör. Skillnaden är också ± 12 procent jämfört med de fristående skolorna i denna exempelkommun.

Vad detta hypotetiska exempel visar är att om anpassningen till den demografiska variationen är lägre bland enskilda än kommunala huvudmän så kommer andelen elever som går i fristående skolor att minska när elevantalet är osedvanligt högt och öka när det är osedvanligt lågt. Om så är fallet undersöks empiriskt i nedanstående tabell. I tabellen återfinns resultaten från regressionsanalyser där avvikelse från kommuntrend i friskoleandel – totalt och för respektive stadium – skattas som en funktion av avvikelse från kommuntrend i det relevanta befolkningsunderlaget i kommunen. Efter som vi kontrollerar för kommunspezifika trender ger befolkningsvariabelns koefficient svaret på hur befolkningsavvikelser kring trend samvarierar med friskoleandelen. Analysen genomförs för kommuner som har elever i fristående skolor på respektive skolstadium under hela perioden, samt för 2009–2018.

Tabell 7.7 Sambandsanalys: variation i andel elever i fristående skola i förhållande till variation i antal barn

| | Beroende variabel: Avvikelse från kommundrend för andel elever i fristående skola | | | | |
|---|---|---------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| | 1997–2018 | | | | 2009–2018 |
| | Åk 1–9 | Åk 1–3 | Åk 4–6 | Åk 7–9 | Åk 1–9 |
| Oberoende variabel: Avvikelse från kommundrend för antal barn i respektive ålder | | | | | |
| Befolkning ålder 7–15 (log) | –5,102* (1,466) | | | | –9,180** (3,455) |
| Befolkning ålder 7–9 (log) | | –2,215** (1,010) | | | |
| Befolkning ålder 10–12 (log) | | | –3,025* (1,150) | | |
| Befolkning ålder 13–15 (log) | | | | –3,963 (2,051) | |
| Observations | 2 342 | 2 232 | 2 166 | 1 182 | 1 070 |
| R-squared | 0,934 | 0,909 | 0,908 | 0,917 | 0,979 |

Enbart kommuner som haft fristående skolor i respektive årskursgrupp under hela perioden (1997–2018 respektive 2009–2018) ingår. Kontroll för kommunspezifika effekter och trender. Standardfel klustrade per kommun i parentes.

* $p < 0.01$, ** $p < 0.05$.

Värdet på befolkningsvariabelns koefficient är negativt vilket betyder att de enskilda huvudmännen anpassar sig i lägre grad än de kommunala gör. I analysen för hela perioden är en svaghet att sambanden skattas för en period då friskoleandelen ökade mycket kraftigt, vilket innebär att det inte är en jämviktssituation som analyseras. Av det skälet genomfördes analysen också för 2009–2018 som visserligen också präglas av expansion av sektorn men inte på samma dramatiska sätt. Det visar sig att sambandet snarast är starkare under den senare delen av perioden, vilket är i linje med att de fristående skolorna i en jämviktssituation anpassar sig mindre till svängningar i elevunderlaget än de kommunala. Av utrymmesskäl redovisas för den kortare perioden endast resultatet för grundskolan samlat, men även i analysen per stadium är resultaten lika de för hela perioden. Det

förefaller också rimligt att huvudmän som inte måste anpassa sin verksamhet gör så i lägre utsträckning än huvudmän som måste anpassa verksamheten.

Hur stor den exakta variationsökningen i kommunal skola blir beror naturligtvis på hur stor anpassningen i praktiken är i friskolesektorn men poängen är generell. Om de fristående skolorna anpassar sin kapacitet i lägre grad – vilket vi visat är fallet – så kommer den relativa variationen i den kommunala sektorn att öka. Ju större friskolesektorn är och ju bättre den är på att optimera sin dimensionering kring en stabil nivå, desto större blir variationen i den kommunala skolan.

Ett generellt problem med att uppskatta hur en betydande friskoleandel påverkar variationen i kommunal skola är att de fristående skolorna har befunnit sig i en expansionsfas under den period som går att analysera. Det är därför inte klarlagt hur stabilt utbudet av platser i fristående skolor kommer att vara under en demografisk cykel när marknaden landat i något som kan kallas en jämvikt.

Att anpassa verksamheten efter ett varierande elevunderlag kan kosta både i form av överkapacitet när elevkullarna är små och i form av suboptimala lösningar som baracker eller fler än lämpligt antal elever i klassrummen när kullarna är stora. Skillnader i ansvar har alltså betydelse för olika huvudmäns kostnader för verksamheten. I både Skolkostnadsutredningen och propositionen om offentliga bidrag på lika villkor anges att kostnader av detta slag ska betraktas som en del av myndighetsutövningen och därför inte ska ingå i underlaget för beräkning av skolpengen.⁴⁴ Kostnaden för denna ansvarsskillnad har emellertid inte tidigare beräknats varför det inte finns några tidigare underlag på vilka uppskattningar av de ekonomiska implikationerna kan baseras.

För att uppskatta de merkostnader som det kommunala ansvaret att erbjuda plats för alla barn i kommunen medför, till följd av variationer i elevunderlag, föreslår utredningen en enkel kalkylmodell baserad på en antagandebaserad uppskattning av kapacitetsutnyttjande vid variation, och antaganden om olika kostnadsposters anpassningsbarhet.

Låt oss börja med en uppskattning av ”överkapacitet för att hantera lokal variation”. En sådan överkapacitet behövs eftersom ett

⁴⁴ SOU 2016:66; Prop. 2008/09:171.

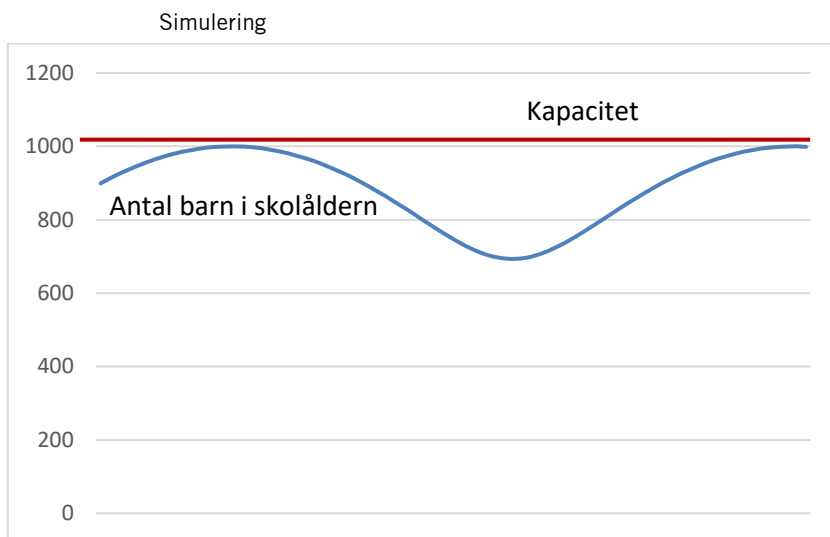
barn i skolåldern när som helst kan flytta in i eller inom kommunen, och därmed ha rätt till en plats i en ny skola.⁴⁵ Denna överkapacitet, som alltså alltid (i en genomsnittlig kommun) måste finnas, kan grovt uppskattas till fyra procent av det totala antalet elever eller en ledig plats per klass om tjugofem elever. Överkapacitet för att hantera lokal variation avser i stort sett samtliga typer av resurser i skolan.

En andra form av merkostnader för variation avser variation i totalt elevunderlag över tid, och uppstår eftersom vissa resurser inte går att anpassa steglöst till förändrad verksamhetsvolym. Som vi såg i tabell 7.5 uppgick den genomsnittliga årliga förändringen i totalt antal barn i skolåldern i landets kommuner 1997–2018 till 2,6 procent för hela grundskolans elevunderlag och 4,3–4,5 procent då man studerar förändringen per stadium. I vissa kommuner var den genomsnittliga årliga förändringen av antal barn i skolåldern så hög som 4,4 procent. Med en förändringstakt på flera procent per år är det naturligtvis omöjligt att varje vecka ha exakt den kapacitet som krävs. I fall med krympande elevkullar kommer den kommunala skolan att ha överkapacitet som uppstår eftersom det inte går att trola bort en tjugofemtedel av lokalerna eller läraren då en elev i en klass med tjugofem barn lämnar kommunen eller skolan.

Merkostnader för sådan överkapacitet kan beräknas utifrån antaganden om hur pass anpassningsbara olika kostnadsposter är, och avstånd från observerad trend för antal elever. Om det finns en typ av resurs som inte går att anpassa alls så måste den varje år vara så stor som den någon gång under en demografisk cykel kommer att vara, vilket åskådliggörs i figuren nedan.

⁴⁵ Naturligtvis kan även en enskild huvudman som bedriver verksamhet i kommunen arbeta med tomma platser för att kunna erbjuda nyinflyttade barn plats i sin skola. På grund av beroendet av skolpeng för finansiering av verksamhet är ett sådant agerande dock inte ekonomiskt fördelaktigt. Finansieringsmodellen skapar helt enkelt incitament för enskilda huvudman att så långt det är möjligt arbeta med fullt kapacitetsutnyttjande för att minska det ekonomiska risktagandet.

Figur 7.10 Resurs med fast volym

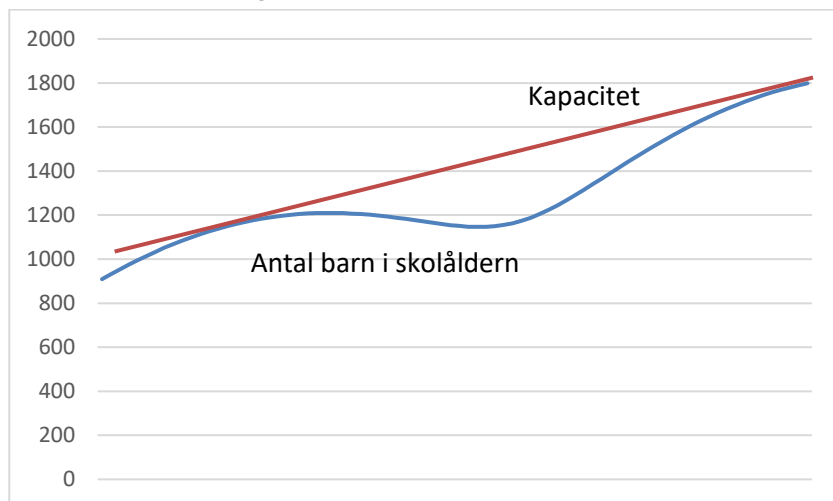


Den röda linjen i figuren motsvarar en kapacitet tillräcklig för 1 000 elever. Med en sådan kapacitet kommer kommunen varje år att ha tillräckligt av resursen för att klara att erbjuda alla barn skolgång. Det är då elevantalet är som störst (1 000 barn) uppstår ingen överkapacitet, utöver överkapacitet för att hantera lokal variation som vi nämnde ovan och uppskattat till fyra procent. Men alla år då elevantalet är mindre än 1 000 uppstår en överkapacitet som är kopplad till variationen under cykeln. Då elevantalet t.ex. är 800 så är kapaciteten – kostnaden för resursen – per elev 25 procent större än då det finns 1 000 elever ($100 \times (1\,000/800 - 1)$). Kostnad per elev för resursen är alltså proportionell mot kvoten mellan kapacitet och antal elever.

I verkligheten går alla resurser att anpassa i någon utsträckning. Det går att bygga nya skolor, det går att minska lokalkostnader åtminstone på lång sikt. Ett något mindre restriktivt antagande är därför att det går att anpassa alla resurser till en långsiktig trend, men inte alls till variation kring trend. En vid varje tidpunkt tillräcklig kapacitet som följer den långsiktiga trenden kan se ut som i figuren nedan.

Figur 7.11 Resurs med anpassning till långsiktig trend

Simulering

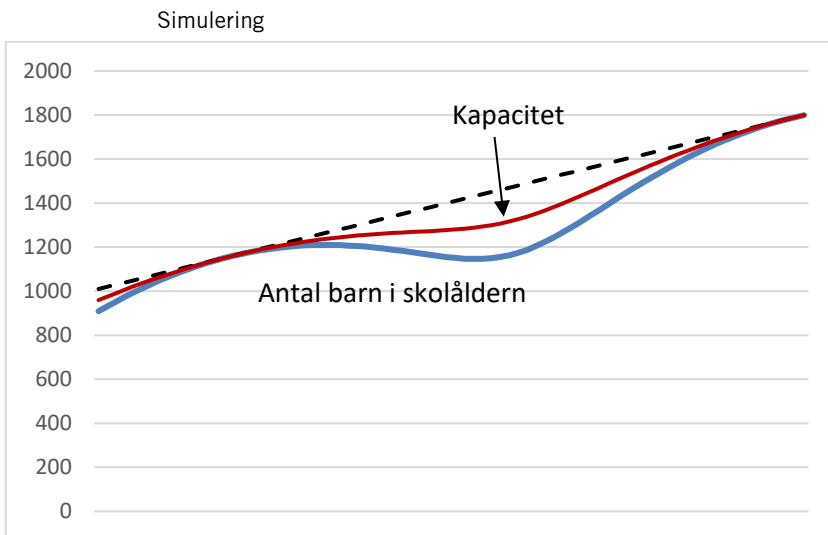


Precis som i det första fallet uppstår en merkostnad per elev för variation som är proportionell mot kvoten mellan kapaciteten vid tidpunkten och antalet elever. Om vi kallar överkapacitet för variation över tid vid tidpunkten t för $\ddot{O}K_t$, kapacitet vid tidpunkten t för K_t och antalet elever vid tidpunkten t för E_t , så kan nödvändig överkapacitet för variation över tid vid tidpunkten t beräknas som

$$\ddot{O}K_t = (K_t/E_t - 1)$$

Man kan också tänka sig att kapaciteten för en viss resurs går att anpassa helt eller delvis till varje tidpunkts faktiska behov. Då en fullständig anpassning av resursen är möjlig uppstår naturligtvis ingen merkostnad alls. Ett fall med delvis anpassning kan se ut som nedan, där anpassningsbarheten satts till 50 procent av skillnaden mellan trend och behov.

Figur 7.12 Resurs som kan anpassas till hälften



I figuren motsvarar den streckade svarta linjen den trendmässiga ökningen av elevunderlaget, och den röda linjen är den till hälften anpassade kapaciteten vid varje tidpunkt. Med anpassning till hälften uppstår en kostnad för variation som är halverad jämfört med när kapaciteten bara kunde anpassas till trend.

En enkel formel för merkostnad för variation över tid (MK_t) ett visst år t kan se ut så här,

$$MK_t = \ddot{O}K_t \cdot [b \cdot \text{Kostnad}^1 + c \cdot \text{Kostnad}^2 \dots]$$

där Kostnad^1 är kostnad per elev för resurs 1 och Kostnad^2 är kostnad per elev för resurs nummer 2. Trögheten för resurs 1 är lika med b , och resurs 2 har en tröghet som är lika med c . De två konstanterna b och c kan anta värden mellan noll och ett, där noll betyder att resursen är helt anpassningsbar, och ett att den bara kan anpassa sig till trend.

Utredningen har skattat trend och variation kring trend i antal barn i grundskoleåldern (7–15 år) för landets alla kommuner 1997–2018. Därefter har test gjorts att beräkna merkostnad för variation per kommun, med två olika antaganden om hur anpassningsbara

olika resurser är. Merkostnaderna har baserats på antagandena och för riket genomsnittlig kostnad för olika resurser 2018.

Tabell 7.8 Kostnad grundskola 1–9, riket

Kronor per elev 2018

| | Kostnad, kr/elev |
|--|------------------|
| Resurser som antas ha begränsad anpassningsbarhet | |
| Lokaler | 18 500 |
| Undervisning | 62 400 |
| Elevhälsa | 3 400 |
| Övrigt | 16 600 |
| Resurser som antas vara helt rörliga | |
| Skolmåltider | 6 600 |
| Lärverktyg | 4 700 |
| Totalt | 112 200 |

Källa: Skolverket.

Lokalkostnader är en resurs som av naturliga skäl kan antas ha en hög grad av tröghet, men även undervisningskostnaderna (lönekostnad för lärare och rektor), elevhälsa och övrigt är poster som rimligen inte kan anpassa sig helt och hållet till elevantalet. Även skolmåltider och lärverktyg kan naturligtvis ha inslag av fasta kostnader som inte anpassas efter elevantalet, men utredningen bedömer att de kostnaderna i hög grad är möjliga att anpassa efter verksamhetsvolymen. Nedan redovisas resultat för följande två scenarier med olika antaganden om grad av anpassningsbarhet för de resurser vi antar har en viss tröghet i anpassningen.

Scenario 1:

- Lokalkostnader kan anpassas till 20 procent och är alltså relativt trögrörliga.
- För övriga tre poster (undervisning, elevhälsa och övrigt) antas anpassningsbarheten vara 75 procent.

Scenario 2:

- Lokalkostnader kan bara anpassas till trend.
- För övriga tre poster (undervisning, elevhälsa och övrigt) antas anpassningsbarheten vara 50 procent.

I tabellen nedan redovisas den lägsta merkostnaden, den genomsnittliga merkostnaden och den högsta merkostnaden i landets kommuner, dels för 2015 och 2018 och dels ett genomsnitt för åren 1997–2018, med 2018 års kostnadsnivå. För alla år har beräknats en merkostnad för överkapacitet för att hantera lokal variation som uppgår till fyra procent av de totala kostnaderna per elev i riket 2018. De år då överkapacitet för att hantera variation över tid överstiger fyra procent har lagts till en merkostnad för överkapacitet för variation över tid. Den har beräknats som beräknad överkapacitet över tid (ÖK_t ovan) minus 0,04, multiplicerat med kostnaden i riket och i scenario 1 och 2 angivna koefficienter för rörlighet, för relevanta kostnadsposter enligt tabell 7.8.

De beräknade merkostnaderna bygger på variation i antal elever i årskurs 1–9, men som vi såg ovan är variationen i antal elever per stadie cirka 50 procent större. Vissa resurser kan användas för flera stadier, men andra kommer att vara stadiespecifika. Om vi antar att halva resursen är specifika för respektive stadie (många lärare, vissa klassrum) och halva går att använda för mer än ett stadie (vissa lärare, administration, bibliotek, gymnastik- och slöjdsalar, skolsköterskemottagning, skolkök), så blir den totala variationskostnaden 25 procent större än beräkningarna ovan för de två scenarierna. I tabellen redovisas även en justeringspost för det samt den totala uppskattade variationen, för hela perioden.

Tabell 7.9 Merkostnader för överkapacitet vid variation, simulering

| | 2015 | | 2018 | | Genomsnitt 1997–2018 | |
|---|----------|--------|----------|-------|----------------------|---------------|
| | Scenario | | Scenario | | Scenario | |
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Lägsta merkostnad, kr/elev | 4 488 | 4 488 | 4 488 | 4 488 | 4 914 | 5 207 |
| Genomsnittlig merkostnad, kr/elev | 6 405 | 7 722 | 4 516 | 4 535 | 7 514 | 9 592 |
| Högsta merkostnad, kr/elev | 12 400 | 17 831 | 6 888 | 8 535 | 12 197 | 17 488 |
| Procent av genomsnittlig kostnad per elev | | | | | 6,7 % | 8,5 % |
| Stadiespecifika resurser | | | | | 1,7 % | 2,1 % |
| Total merkostnad för överkapacitet vid variation | | | | | 8,4 % | 10,6 % |

Egna beräkningar, data från SCB och Skolverket.

Simuleringen visar att merkostnaderna är beroende av vilka antaganden som görs om olika resursers tröghet (skillnaden mellan scenario 1 och scenario 2), varierar starkt över tid (skillnaden mellan 2015 och 2018) och varierar starkt mellan kommuner (skillnaden mellan lägsta och högsta beräknad merkostnad). Merkostnaden motsvarar, i snitt för hela perioden 1997–2018 och i en genomsnittlig kommun, 8,4 procent av genomsnittskostnaden i riket under scenario 1 med antagandena att lokaler har en viss anpassningsbarhet utöver trend (20 procent), att övriga tröga kostnader kan anpassas i relativt hög utsträckning (75 procent) och att hälften av resurserna i grundskolan är stadiespecifika. Under scenario 2, där lokaler bara antas kunna anpassas till trend och övriga tröga kostnader bara till 50 procent, blir den genomsnittliga merkostnaden 10,6 procent.

Utredningen gör bedömningen att scenario 1 är mest realistiskt. Lokaler går att anpassa i viss utsträckning över tid både uppåt och nedåt, och de andra tre inkluderade kostnadsslagen har en grad av anpassningsbarhet som är relativt hög, över tid. Man kan ha synpunkter på metoden och på enskilda antaganden, men vi menar att variationskostnaderna ändå beräknas på ett trovärdigt sätt. En punkt man kan diskutera är det vi redan berört att förekomsten av fristående skolor som håller verksamheten kring en relativt stabil nivå faktiskt driver upp variationen i de kommunala skolorna. För kommuner i vilka fristående skolor har en stor andel av eleverna kommer modellen att ge ett alltför lågt avdrag. Andra är såklart graden av

tröghet för olika resurser. Beroende på geografisk yta och boendemönster kan variationskostnaderna skilja sig åt mellan kommunerna, och som vi sett i beräkningarna är variationskostnaderna olika stora beroende på i vilken fas i den demografiska cykeln man befinner sig.

Mot bakgrund av att variation otvivelaktigt kostar, och att kommunerna till skillnad från de enskilda huvudmännen har en skyldighet att bereda plats åt hantera variationen, bör en prislapp sättas på det kommunala ansvaret. Frånvaron av en sådan prislapp innebär att elever möter olikvärdiga villkor inom en kommun, beroende på vilket ansvar som huvudmannen för elevens skola har.

7.3.2 Ambitioner och ambitionsnivå: att prioritera olika

En andra faktor som påverkar resurstilldelningen är respektive kommuns övergripande ambitioner och ambitionsnivå. Kommuner kan dels prioritera olika mellan skilda verksamhetsområden, dels ha olika ambitionsnivå inom respektive område. Med ambitionsnivå menas den nivå på service och kvalitet i verksamheten som kommunen avser åstadkomma. Har man som målsättning att vara Sveriges bästa skolkommun eller Sveriges bästa arbetsgivare så kan det motivera en rikligare resurstilldelning än om man är nöjd med att vara genomsnittlig. På samma sätt kan man prioritera ner verksamhet och arbetsvillkor för att exempelvis kunna hålla en låg kommunalskatt.

Skillnader i ambition och ambitionsnivå är en naturlig följd av det kommunala självstyret. Kommuninvånarna ska ha rätt att utöva inflytande över hur verksamheterna resurssetts, och har bättre kännedom om lokala förutsättningar än vad en nationell aktör kan ha. Samtidigt gäller skollagen för alla huvudmän: alla elever ska ges förutsättningar att nå sin fulla potential, oavsett i vilken skola de går. Man kan säga att skillnader i ambition avseende måluppfyllelse inte är acceptabla i förhållande till skollagen. Om en likvärdig resursfördelning innebär att alla huvudmän i hela landet ska ha lika stora resurser, med hänsyn tagen till de skillnader i förutsättningar som råder, så finns en inneboende motsättning mellan det kommunala självstyret och en likvärdig resursfördelning.

Skillnader i ambition och ambitionsnivå mellan olika kommuner är svåra, för att inte säga omöjliga, att mäta.

7.3.3 Effektivitet: viktigt men svårt att mäta

Givet rådande strukturella förutsättningar kan verksamheten bedrivas med olika grader av effektivitet. Effektivitet är precis som ambitionsnivå svårt att mäta, och ett grundläggande problem utöver de statistikfel som beskrivs i avsnitt 7.3.5 nedan är att vi mäter verksamhetens resurser och resultat på sätt som inte medger en god analys. För att ta ett exempel så mäts ekonomiska resurser årsvis för hela grundskolan. Kostnaden per elev är inte möjlig att dela upp per årskurs utan avser den genomsnittliga kostnaden per elev i årskurs 1–9. Då man ställer ett visst års resursförbrukning mot studieresultat i årskurs nio samma år får man ett resursmått som lider av både under- och övertäckning, i bägge fallen med en faktor nio. Bara en dryg niondedel av resurserna det aktuella året har gynnat de niondeklassare vars resultat man ställer dem mot, en niofaldig övertäckning. Samtidigt motsvarar det årets resurser bara en dryg niondedel av de resurser som legat till grund för niondeklassarnas skolresultat under deras sammanlagda skoltid, en niofaldig undertäckning. Till denna problematik kommer att elever flyttar mellan kommuner och skolhuvudmän vilket leder till ytterligare mätfel. I relation till de mått på kunskapsresultat som finns att tillgå är resursmåttan alltså synnerligen inadekvata. Även när det gäller resultatmåttan finns problem. För skolverksamheten finns både kunskapsmål och värdegrundsmål. Kunskapsmålen kan följas upp på en hygglig nivå men tillförlitliga indikatorer för uppföljning av värdegrundsmål saknas helt.

De studier av effektivitet i svensk skola som finns lider alla av dessa typer av mätfel, men resultaten från dem bör ändå nämnas. I en ESO-studie från 2016 redovisas en effektivitetsanalys av kommunal grundskola baserad på DEA, en metod att uppskatta relativ effekt för olika produktionsenheter, för 2009–2014.⁴⁶ Den genomsnittliga relativa effektiviteten i kommunal grundskola uppskattas i studien till cirka 90 procent, vilket i DEA-sammanhang kan tolkas som att lika bra verksamhet hade kunnat åstadkommas till 10 procent lägre kostnader om alla kommuner hade varit lika effektiva som de mest effektiva. På kommunnivå varierade den relativa effektiviteten

⁴⁶ DEA står för data envelopment analysis och är en metod för effektivitetsjämförelser som ursprungligen utvecklades för managementändamål. Se Arnek, Melin & Norrlid (2016).

mellan 70 och 100 procent. Skolverket genomförde med samma metod en analys på skolenhetsnivå för läsåren 2001/2002–2003/2004 och kom fram till en genomsnittlig effektivitet på 92 procent.⁴⁷ Dessa två studier är alltså relativt samstämmiga vad gäller den genomsnittliga effektiviteten, men är giltiga endast i den utsträckning ett visst års skolkostnader för årskurs 1–9 är representativa för den resurs respektive års niondeklassare kunnat åtnjuta under sin nioåriga skoltid, och skolans måluppfyllelse mäts rättvisande enbart med hjälp av mått på kunskapsresultat.

7.3.4 Finansieringsförmåga: att ha råd

En faktor som Skolkommisionen lyfte fram som en potentiell orsak till skillnader i avsatta resurser är skillnader i finansieringsförmåga mellan olika kommuner. Kan det vara så att kommuner med stora socioekonomiska utmaningar avsätter mindre resurser till skolan helt enkelt för att de också har stora kommunalekonomiska utmaningar? Utredningen har försökt fånga skillnader i finansieringsförmåga med en variabel som mäts i kronor per invånare och motsvarar summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämning och strukturbidrag.⁴⁸ Strukturbidraget kan ses som en rest av komponenter i kostnadsutjämningen som inte anses relevanta för utjämning, men som av politiska skäl har låtits ligga kvar som ett i nominella termer fast belopp i kronor per invånare. Det gäller t.ex. kompensation för svagt befolkningsunderlag och näringslivs- och sysselsättningsåtgärder. För ett fåtal kommuner innebär strukturbidraget betydande årliga intäkter.

⁴⁷ Skolverket (2005).

⁴⁸ Finansnettot avser skillnaden mellan finansiella intäkter och kostnader som t.ex. räntor och avkastning/kostnader för finansiella tillgångar och skulder, men också exempelvis reavinst eller -förluster. Skillnader i skattekraft efter inkomstutjämning uppstår eftersom inkomstutjämningen inte utjämnar fullständigt för skillnader i skattekraft. Kommuner som ligger under gränsvärdet för skattekraft får kompensation för 95 procent av skillnaden mellan rikets genomsnittliga skattekraft och den egna, medan de med en skattekraft över gränsvärdet bara betalar 85 procent av mellanskillnaden i inkomstutjämningsavgift. I praktiken är alltså skattekraften inte helt utjämnad. Effekten av denna delvisa kompensation har utvärderats genom beräkning av den intäkt kommunen haft/förlorat om utjämningen varit 100-procentig och kommunen haft en för riket genomsnittlig skattesats.

7.3.5 Statistikens kvalitet varierar

Föregående avsnitt handlar om verkliga orsaker till skillnader i resurser. I detta vill vi peka på de problem med kvaliteten i den statistik som tas fram i dag som kan leda till skillnader – eller likheter – i *uppmätta* resurser som inte motsvaras av verkliga. Kvalitet i statistiken kan leda till felaktiga slutsatser, och man behöver därför ha kännedom om hur det ser ut i det avseendet.

När det gäller den kostnadsredovisning som Skolverket publicerar och som baseras på det kommunala räkenskapsammandraget som SCB samlar in förekommer svårförklarade variationer mellan huvudmän i enstaka kostnadsposter, i både kommunal och fristående skola (redovisas i kommande kapitels tabell 8.7). År 2018 angav t.ex. en kommun att genomsnittskostnaden för skolmåltider uppgick till 300 kronor per elev eller cirka 1,70 kronor per dag och elev (räknat på 180 skoldagar på ett år). Uppgiften är naturligtvis inte trovärdig.

Mätfel av ovanstående slag kan till en del förklaras av att det faktiskt kan vara svårt att dela upp kostnader på kostnadsposter och verksamheter. Om förskoleklass och fritidshem bedrivs i lokaler i samma byggnad som grundskolan kan det vara svårt att fördela lokal-kostnader mellan de tre verksamheterna. Personal kan arbeta i olika roller på delar av sin arbetstid, skolmat kan produceras tillsammans med mat för exempelvis äldreomsorgen, etc.

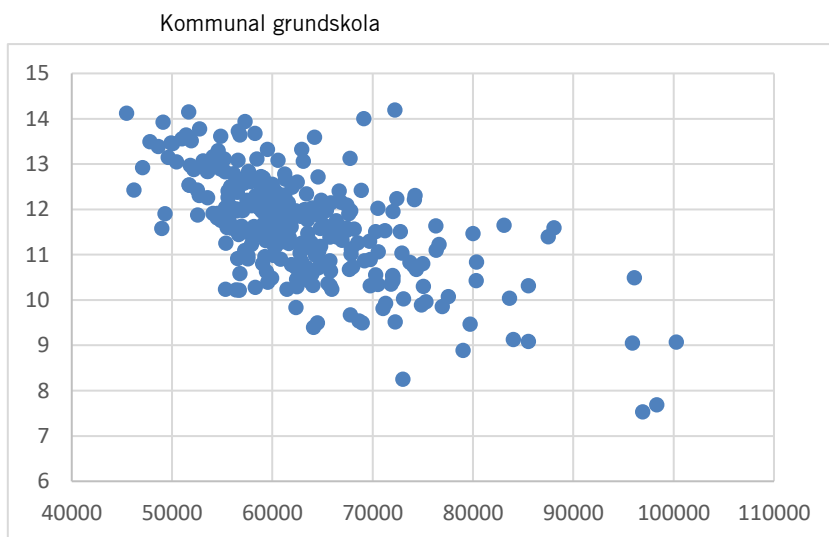
I vissa fall skapar nuvarande finansieringsmodell incitament för avsiktlig felrapportering. Det statliga likvärdighetsbidragets krav, till och med bidragsåret 2019, på att huvudmannen inte fick sänka kostnaderna för undervisning och elevhälsa skapade incitament att flytta kostnader till de posterna, även om de kanske egentligen borde redovisas exempelvis under övrigt. Detta incitamentsproblem gällde alla skolhuvudmän men upphörde i och med att regeringen i december 2019 fattade beslut om att ta bortmeddelade att kostnadsvillkoret från och med 2020.⁴⁹ Kravet att fristående skolor har rätt till bidrag motsvarande den kommunala skolverksamhetens kostnadsnivå kan skapa incitament för kommuner med fristående skolor att redovisa kostnader på andra verksamheter än grundskolan. En vanlig praxis är att en kommun förvaltar sina fastigheter centralt. I princip bör sedan respektive verksamhet faktureras de faktiska kostnaderna för

⁴⁹ SFS 2019:1286.

disponerade lokaler. Hyressättningen kan dock variera kraftigt. För att hålla nere bidragen till andra huvudmän kan skolans lokalhyror hållas under den egentliga kostnaden, och ett underskott i stället bäras i kommunens fastighetsförvaltning.

En jämförelse av redovisade undervisningskostnader och lärartäthet kan illustrera en annan problematik som har att göra med att statistik om skolan samlas in i olika undersökningar, och att resultaten inte alltid är så samstämmiga som man kunde önska. Med hänsyn tagen till de skillnader som finns i lärarlöner i de olika kommunerna borde lärartätheten och undervisningskostnaden stämma mycket väl överens. I figuren nedan ställs undervisningskostnaden per elev 2017 mot genomsnittet av lärartätheten 15 oktober 2016 och 2017, i kommunal skola.⁵⁰ Undervisningskostnaden har justerats med skillnaden i kommunala löner för lärare och rektorer i grundskolan, från SKR:s lönestatistik.

Figur 7.13 Lärartäthet och undervisningskostnad per elev 2017



Källa: SCB, Skolverket och SKR, egen bearbetning.

⁵⁰ Ett genomsnitt för 2016 och 2017 används eftersom lärartäthet mäts 15 oktober varje år. Undervisningskostnader mäts per kalenderår, och under kalenderåret 2017 finansieras vårterminen läsåret 2016/2017 och höstterminen 2017/2018. Genom att använda ett genomsnitt av redovisad lärartäthet 2016 och 2017 uppnås en bättre samstämmighet mellan de två mätningarna.

Som framgår av figuren finns det ett förväntat samband mellan lärartäthet och undervisningskostnad per elev i kommunal skola, så att låg lärartäthet (många elever per lärare) samvarierar med låga undervisningskostnader per elev. Samtidigt är sambandet oväntat lågt: om lärartätheten och undervisningskostnaden hade varit uppmätta på ett konsistent sätt hade man förväntat sig att punkterna låg väl samlade längs en nedåtlutande linje, men så är inte fallet. Vid lärartätheten 10 elever per lärare varierar t.ex. den lönenivåjusterade undervisningskostnaden mellan drygt 50 000 och drygt 80 000 kronor per elev. Det är uppenbart att kostnader och volymer (elever och lärare) inte mäts på ett konsistent sätt.

De uppenbara bristerna i den redovisade statistiken är ett problem i analysen av både resurser och resultat. Statistisk analys kan bli rättvisande ändå, under förutsättning att statistikfelen inte är systematiskt kopplade till de i analysen ingående variablerna, men i synnerhet när det gäller resultat på enskilda kommuner måste man vara medveten om att statistikfelen kan vara betydande.

7.3.6 Sammanfattning

Skillnader i ekonomiska resurser mellan huvudmän styrs av skillnader med avseende på fyra grundläggande faktorer:

- förutsättningar,
- ambitionsnivå,
- effektivitet,
- finansieringsförmåga.

Skillnader i *förutsättningar* för verksamheten kan bestå av skillnader i behov relaterade till elevgruppernas sammansättning, skillnader i driftsförutsättningar och skillnader i uppdrag mellan olika huvudmän. Skillnader i behov relaterade till elevgruppernas sammansättning kan rent empiriskt fångas med hjälp av socioekonomiska index av det slag som används för fördelning av det statliga likvärdighetsbidraget, men också av andel nyanlända och asylsökande barn i huvudmannens skolor. Dessa typer av skillnader kompenseras inte för i kostnadsutjämnningen. Skillnader i driftsförutsättningar avser driftskostnadspåverkande faktorer som exempelvis regionalt löne-

läge, trendmässig förändring i antal elever eller glesbygdsförhållanden, och fångas i hög utsträckning in i kostnadsutjämningsdelmodell för förskoleklass och grundskola. Skillnader i uppdrag gäller mellan kommunala och enskilda huvudmän. Den faktor som utredningen bedömer är av störst betydelse i det avseendet är den merkostnad kommunala huvudmän har för att hantera variation kring trend i elevunderlag och att alltid kunna erbjuda plats i en skola tillräckligt nära hemmet. En modell för att uppskatta dessa merkostnader presenteras i avsnittet.

Skillnader i *ambition* och *ambitionsnivå* avser medvetna beslut att upp- eller nedprioritera skolverksamheten i förhållande till andra verksamheter eller i förhållande till vad andra kommuner avsätter för skolan. Utredningen har undersökt men inte kommit fram till ett bra sätt att mäta sådana skillnader, och kan också konstatera att ambition, ambitionsnivå och effektivitet i vissa fall kan vara svåra att separera.

Effektivitetsskillnader är enligt de uppskattningar som gjorts betydande, samtidigt som det finns mycket stora metodologiska utmaningar som inte kan sägas vara hanterade på ett tillfredsställande sätt i tidigare studier. Vidare kan fortsatt drift av en liten skolenhet på landsbygden generera merkostnader som både kan ses som en effektivitetskostnad och som en lokalt beslutad ambition. Ambitionen kan i det fallet t.ex. vara att erbjuda skolgång nära hemmet.

Olika kommuner har olika *finansieringsmöjligheter*, dvs. olika möjligheter att avsätta ekonomiska resurser till skolverksamheten. Det kan bero på tidigare års ekonomiska förvaltning med över- eller underskott på kommunal nivå, om det finns kommunala bolag som genererar över- eller underskott, de skillnader i skattekraft som inte utjämnas av inkomstutjämnningen, men också det strukturbidrag som sedan länge utgår till ett antal kommuner företrädesvis i glesbygd. Dessa faktorer kan uppskattas med hjälp av det s.k. finansnettot, estimerat av återstående skillnad i skattekraft efter utjämning och av det i utjämningsystemet redovisade strukturbidraget.

Fel i statistiken utgör i sig ingen faktor bakom skillnader i resurstilldelning men är en faktor som, särskilt på kommunnivå, kan vara betydande och riskerar att leda till felaktiga slutsatser då tillgängliga data används för jämförelser och analys.

8 Likvärdighet i resurser

I kapitel 7 beskrevs de ekonomiska resurserna i svensk skola i en internationell jämförelse och utvecklingen över de senaste två decennierna. Vidare redogjordes för vilka bakomliggande orsaker som kan finnas till skillnader i resurser, och de underlag som finns för att i en analys ta hänsyn till dem för att få så rättvisande jämförelser som möjligt. I detta kapitel redovisas utredningens analys av skillnader i resurser mellan huvudmän.

Enligt direktivet ska utredningen fokusera på resurserna för undervisning och elevhälsa. När utredningen har analyserat den statistik som finns att tillgå kring skolans resurser har tveksamhet uppstått hur väl de olika delposterna faktiskt beskriver de resurser som avsätts för olika delar av verksamheten, se t.ex. avsnitt 7.3.5.¹ Av samtal med huvudmän har det också framgått att man har olika rutiner för hur kostnader fördelas och redovisas mellan de olika delposterna. Utredningen har därför valt att inte genomgående avgränsa resursjämförelserna till delposterna undervisning och elevhälsa utan att också analysera de totala resurserna.

Utredningen bedömer vidare att kommunernas centrala roll i finansieringen av skolan gör det motiverat att jämföra inte bara de kostnader på huvudmannnivå som är möjliga att dela upp på olika kostnadsslag, utan också undersöka kommunernas resurstilldelning utifrån ett hemkommunperspektiv. Med hemkommun menas den kommun i vilken eleverna är folkbokförda, och som har ansvaret för finansieringen av elevernas skolgång oavsett vem som är huvudman för barnens skola. I kapitlets inledande avsnitt analyseras skillnader i avsatta resurser per hemkommun.

Vad gäller enskilda huvudmän finns endast ekonomisk statistik för gruppen som helhet, ej för enstaka huvudmän. Detta beror på att uppgifter om resursanvändning insamlade för statistikändamål lyder

¹ Med skola avses förskoleklass, grundskola och grundsärskola samlat.

under reglerna för statistiksekretess och därför inte får spridas på ett sätt som går att koppla till enskild.² I kapitlets andra avsnitt jämförs därför resurserna i kommunala och fristående skolor på en aggregerad nivå.

I kapitlets tredje avsnitt analyseras skillnaderna i resurser mellan kommunala huvudmän, för såväl totala kostnader som för delposterna undervisning och elevhälsa.

Det är värt att igen kommentera den terminologi som används. Ekonomiska resurser till skolan bör enligt utredningen ses som en investering i kunskap och värden, dvs. förenklat att det för skolan gäller en delvis omvänd syn på kostnader än i flertalet andra sammanhang – en högre kostnad är här i grunden positivt om resurserna används rätt och leder till ökade kunskaper. Likväl mäts de ekonomiska resurserna i statistiken om skolan i termer av kostnader, som i redovisningen avser i verksamheten använd resurs. Som regel används därför termen kostnader i det kommande.

8.1 Resurser per hemkommun

Utredningens uppdrag är bl.a. att analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig verksamhet. Finansieringen av skolan åligger huvudsakligen kommunerna som är skyldiga att bekosta skolgången för samtliga i kommunen folkbokförda elever oavsett vem som är huvudman för barnens skola. Elever folkbokförda i en kommun kan gå i flera olika huvudmäns skolor. Eftersom resursförbrukningen inte går att knyta till enskilda elever är det inte möjligt att avgöra hur de resurser som hemkommunen avsatt fördelats över enskilda kostnadsposter som undervisning och elevhälsa. Detta är förklaringen till att denna inledande analys endast avser total resurs.

Kommunernas främsta finansieringskälla är kommunalskatten som står för cirka 2/3 av intäkterna. Generella och riktade statsbidrag är den näst viktigaste finansieringskällan. Slutligen står taxor och avgifter, försäljning av verksamhet och entreprenad, hyror och arren-

² Kommande år kan det dessutom bli ännu svårare att följa enskilda huvudmäns verksamhet då Statistiska centralbyrån, SCB, har beslutat att ingen officiell statistik kring namngivna fristående skolor längre ska publiceras vilket skulle betyda att inte heller resultat-, personal- eller elevmätt kommer gå att följa. SCB menar att även sådana uppgifter är att betrakta som affärshemligheter. Se också avsnitt 4.6.2.

den och övriga intäkter sammanlagt för resterande dryga 12 procent av intäkterna. Skillnaderna mellan olika kommuner är dock stora.

Staten bidrog 2018 med 13 procent – cirka 70 miljarder kronor – av kommunernas intäkter i form av ett generellt tillskott inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet. De pengarna disponeras fritt av kommunerna och det går alltså inte att fastslå storleken på den statliga medfinansieringen av just skolan den vägen. Schablonmässigt kan man anta att utjämningsbidraget fördelas till de olika verksamheterna proportionellt efter verksamheternas andel av de totala kostnaderna. Då skolan (förskoleklass, grundskola och grundsärskola) står för 22 procent av kommunernas nettokostnad för egentlig verksamhet 2018 skulle man kunna hävda att staten det året bidrog med cirka 15 miljarder till skolans finansiering i form av generella statsbidrag. Detta är dock en teoretisk beräkning eftersom pengarna inte är öronmärkta.

Staten skjuter också till medel till skolan i form av det som ofta kallas riktade statsbidrag. Till skillnad från de generella statsbidragen får de riktade statsbidragen endast användas för ett specifikt ändamål. Det finns två olika former av statsbidrag. *Kostnadsersättningar* avser ersättning till kommunerna för att de utför i grunden statliga åtaganden. *Stimulansbidrag* är i stället avsedda att öka den totala mängden avsatta resurser inom ett visst område eller av en viss typ i en verksamhet inom det kommunala ansvarsområdet. Ersättning från Migrationsverket för merkostnader inom skolan för asylsökande och nyanlända elever är exempel på kostnadsersättningar, och har på senare år varit betydande. Exempel på stimulansbidrag inom skolans område är lärarlönelyftet, mattelyftet och statsbidraget för lovskola.

Nedan följer först en beskrivning av hur omfattningen av kommunal och statlig finansiering av grundskolan har varierat över tid. Därefter följer en analys av vilka faktorer som tycks styra variationen i sammantagen respektive kommunal finansiering för elever med olika hemkommuner.

8.1.1 Mixen av kommunal och statlig finansiering varierar – och tycks samvariera – över tid

År 1993 genomfördes en stor reform av statsbidragssystemet för kommuner (och landsting) som bl.a. innebar att en stor mängd riktade statsbidrag slogs samman till ett större generellt statsbidrag som inte var öronmärkt för något särskilt syfte. Reformen omfattade bl.a. ett stort antal statsbidrag till skolan. Den uttalade avsikten med reformen var att ge kommunerna en möjlighet att själva prioritera olika behov mot varandra, i syfte att stärka det lokala självstyret och tillåta en mer ändamålsenlig resursanvändning. Lokala politiker och tjänstemän ansågs ha bättre kännedom om de lokala förutsättningarna för olika verksamheter, och också om skillnader i preferenser i befolkningen i olika delar av landet, än staten. Inom skolans område höll principerna om en begränsad användning av riktade statsbidrag till början av 00-talet då de så kallade Wärnerssonpengarna, ett stimulansbidrag avsett att leda till ökad personaltäthet inom skolverksamheten, infördes.

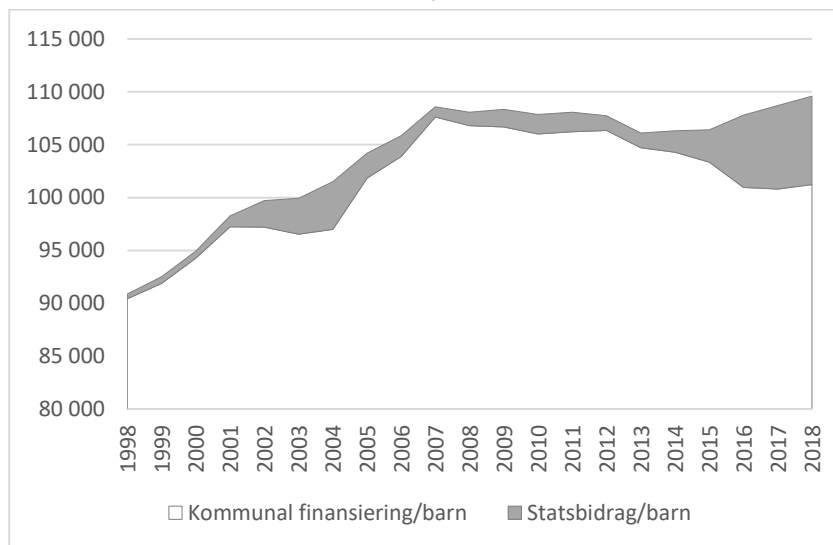
I diagrammet nedan redovisas total resurs som använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola i kronor per barn i åldern 6–15 år i befolkningen, uppdelat på kommunal finansiering och riktade statliga bidrag (kostnadsersättningar och stimulansbidrag) till kommunerna från det kommunala räkenskapsammandraget. Till antal folkbokförda barn har lagts antal asylsökande barn inskrivna i grundskolan, för att bättre fånga verksamhetens behov.³ Riktade bidrag till andra än kommunala huvudmän ingår inte i redovisningen. De uppgick 2018 till cirka 0,5–1 miljard kronor.⁴

³ Skolverket redovisar inga uppgifter om antal asylsökande barn i förskoleklass och grundsärskola, men avsaknaden av uppgifter torde ha liten betydelse för helheten.

⁴ SCB anger att de enskilda huvudmännen för grundskolor med årskurs 1–9 år 2018 rapporterat in "övriga externa intäkter", som inkluderar både statsbidrag och exempelvis privata donationer, på cirka 570 miljoner kronor. I en sammanställning som utredningen tagit del av framgår att statsbidrag utbetalade av Skolverket med inriktning mot bl.a. förskoleklass, grundskola och grundsärskola, till enskilda huvudmän, uppgick till cirka en miljard kronor. Vissa av bidragen har också kunnat användas inom andra verksamheter som förskola, fritidshem och gymnasieskola vilket leder till en viss överskattning av bidragen avseende de verksamheter som utredningen i uppdrag att analysera, i Skolverkets siffror.

Figur 8.1 Resurser använda i skolan per typ av finansier

Kronor/barn 6–15 år, fasta priser



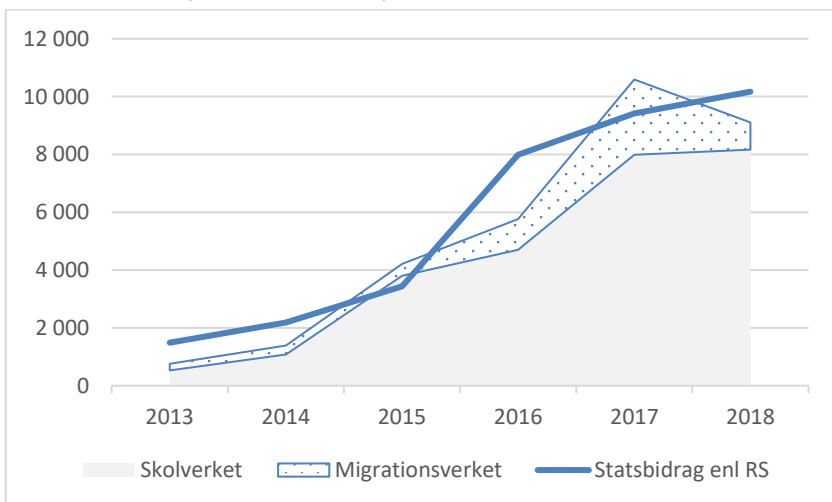
Källa: SCB och Skolverket. Omräkning till fasta priser har gjorts med PKV för grundskolan från SKR.

Åren 2007–2018 har statens tillskott till skolan i form av riktade statsbidrag utbetalade till kommunerna ökat från 1 000 till 8 400 kronor per barn i åldern 6–15 år i fasta priser. Den stora ökningen börjar 2014 då lärarlönesatsningarna inleds med att karriärtjänster inrättas, och migrationen leder till ökande antal asylsökande och nyanlända barn i skolorna. Likvärdighetsbidragets första steg om 1 miljard kronor betalades ut först 2018 och är alltså inte huvudsaklig förklaring till ökningen av statsbidragen, dessutom finansierades det delvis genom att andra statsbidrag togs bort. Samtidigt som statsbidragen ökat har de av kommunerna finansierade kostnaderna minskat med cirka 6 procent, eller 6 400 kronor per barn. Större delen av ökningen av statliga medel till skolan har alltså motverkats av minskade tillskott från kommunsektorn. Då Wärnersson-pengarna betalades ut i början av 00-talet uppstod samma typ av mönster, den kommunala resursen per barn sjönk då staten gick in med ett betydande stimulansbidrag. Misstanken uppstår att kommunernas finansiering anpassas till de statliga tillskotten. Det skulle i så fall innebära att de åtminstone i någon utsträckning förlorar sin effekt.

I ovanstående diagram görs ingen åtskillnad av kostnadsersättningar och stimulansbidrag, eftersom källan är det kommunala räkenskapsammandraget som inte medger en sådan distinktion. En åtskillnad kan dock vara viktig att göra eftersom det i första hand är stimulansbidrag som kan förväntas ge upphov till sådan anpassning. I figuren nedan redovisas, för en fördjupad bild av statsbidragens inriktning under senare år, räkenskapsammandragets ”bidrag från statliga myndigheter” tillsammans med uppgifter om till kommunerna utbetalade bidrag från Skolverket respektive Migrationsverket för 2013–2018.

Figur 8.2 Statsbidrag från Skolverket och Migrationsverket

Miljoner kronor i fasta priser



Källor: SCB, Skolverket och Migrationsverket. Omräkning till fasta priser har gjorts med PKV för grundskolan från SKR. Med RS menas det kommunala räkenskapsammandraget.

Enskilda år tycks periodiseringen inte helt samstämmig mellan myndigheterna och kommunerna, men sett över hela perioden stämmer uppgifterna väl överens.

Merparten av de riktade statsbidrag som administreras av Skolverket avser stimulansbidrag, vilka alltså utgör en majoritet av de sammanlagda riktade statsbidragen. Kostnadsersättningarna från Migrationsverket för att täcka kostnader för skolgång för asylsökande barn och merkostnader från nyanlända barn som just fått uppehållstillstånd står för en mindre del av de totala bidragen, även

om andelen just 2017 var relativt hög. Misstanken att undanträngningseffekter kan uppstå kvarstår alltså även efter en uppdelning i kostnadsersättningar respektive stimulansbidrag, eftersom merparten av statsbidragen avser stimulansbidrag.

Den kraftiga tillväxten av riktade statsbidrag inom skolans område har väckt starka reaktioner i kommunsektorn, som förordar generella bidrag snarare än riktade. Även Riksrevisionen kritiserade i en rapport 2017 statsbidragssystemet för skolan, och Statskontoret redovisar en rad problem som kan uppstå.⁵ Hela processen kring de riktade statsbidragen med ansökningsförfarande och återrapporteringskrav är resurskrävande. Från kommunernas håll menar man att det inte alltid är så att de statliga satsningarna stämmer överens med de behov som finns lokalt. Det finns en risk att skolan lägger tid och kraft på satsningar som inte borde prioriteras, för att tillgodogöra sig de resurser som är tillgängliga. En andra aspekt av de riktade statsbidragen är att det ofta är bidrag som är begränsade i tid. Det går alltså inte att ta för givet att samma resurser är tillgängliga framöver, vilket försvårar planeringen. Om man i figur 8.1 ovan ser den kommunala finansieringen som ”grundfinansieringen”, den som utgör verksamhetens kärna, så blir slutsatsen att den försvagats relativt kraftigt på senare år räknat per barn. Varför är en viktig fråga att försöka besvara.

Pressat läge i kommunsektorn?

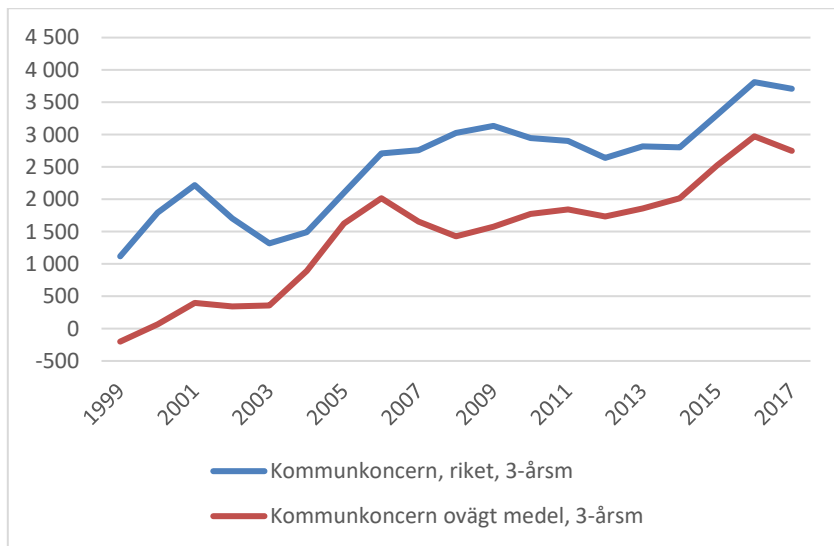
En tänkbar förklaring till minskningen i kommunala resurser per barn i skolåldern skulle kunna vara ett pressat ekonomiskt läge för kommunerna. Det så kallade balanskravet säger att kommunerna måste uppnå ett nollresultat, alternativt kunna visa att en balanserad budget kommer att uppnås inom tre år. Balanskravet tillkom på nittiotalet, men kompletterades 2005 genom att ett krav på god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen. God ekonomisk hushållning innebär att kommunerna utöver finanser i balans också ska uppnå de mål som sätts för verksamheten. En allmän rekommendation som tagits fram av SKR för den finansiella delen av begreppet god ekonomisk hushållning säger att god ekonomisk hushållning kräver att kommunerna har ett överskott på cirka 2 procent av skatte-

⁵ Riksrevisionen (2017a); Statskontoret (2019).

intäkter och generella statsbidrag. År 2018 motsvarade det knappt 1 000 kronor per invånare. Har kommunsektorn varit pressad av kravet på god ekonomisk hushållning och därför varit tvingad att hålla igen på verksamhetskostnaderna?

Diagrammet nedan visar tre års rullande medelvärde (centrerat) för kommunsektorns ekonomiska resultat i kronor per invånare.⁶ Resultatet för kommunkoncernen har använts, eftersom betydande resurser kan genereras i kommunägda bolag.⁷

Figur 8.3 Ekonomiskt resultat i kommunsektorn, koncern, kronor/invånare
Tre års rullande medelvärde, fasta priser 2018



Källa: Kolada och SCB.

⁶ Ekonomiskt resultat kan variera kraftigt mellan enskilda år till följd av enskilda händelser och av bokföringstekniska skäl, varför vi presenterar ett tre års medelvärde här. Centrerat medelvärde innebär att redovisas siffror för 2017 avser ett medelvärde för 2016–2018. Underlag till diagrammet är alltså data för åren 1998–2018, men medelvärden kan bara redovisas för 1999–2017.

⁷ Balans- och resultaträkningar sammanställs för kommunsektorn både per "kommunen", dvs. den i förvaltningsform bedrivna verksamheten, och per "kommunkoncern" då även de kommunalt ägda bolagen räknas in. De flesta kommuner har bolagiserat t.ex. vatten och avlopp och andra avgiftsfinansierade verksamheter, många har också kommunala bostadsbolag. Energibolag är i dag mindre vanligt än för ett antal år sedan men förekommer fortfarande. Det förekommer också att kärnverksamhet bedrivs i bolagsform, ett känt exempel är Sollentuna kommun som driver funktionshinderomsorg i bolags- i stället för förvaltningsform, men det är betydligt vanligare inom affärsverksamheten. Bolagens ekonomi kan – på både gott och ont – påverka kommunens finansiella ställning och kommunkoncernens ekonomi ger en mer komplett indikator än om man bara tittar på kommunens.

Ovanstående diagram visar genomsnittligt resultat för kommunsektorn i sin helhet (riket), och det genomsnittliga resultatet för samtliga kommuner (ovägt medel). Att det ekonomiska resultatet är högre för sektorn som helhet än för den genomsnittliga kommunen betyder att större kommuner i genomsnitt har haft ett bättre resultat än mindre. Detta gäller hela perioden.

Kommunsektorn som helhet har alltså uppvisat en positiv resultatutveckling under perioden. För att undersöka om kommunerna går att dela in i olika ”typer” av kommuner med tydliga skillnader i ekonomiskt resultat har utredningen genomfört en regressionsanalys för att se om de ekonomiska resultatet kan förklaras av olika befolkningsförändringar, tätortsgrad eller av invånarnas socioekonomiska status.⁸ Analysen visar att kommuner med stor befolkning och hög tätortsgrad har något bättre ekonomiska resultat än kommuner med liten befolkning och låg tätortsgrad, medan effekterna av befolkningsförändring och socioekonomisk status inte är statistiskt säkerställda. Nästan hela variationen i ekonomiskt resultat beror dock på något annat än dessa fyra faktorer.

Kommunsektorn som helhet har alltså gått bra och har haft stigande ekonomiska överskott under flertalet år de senaste två decennierna. Efter en topp 2016 har utvecklingen dock vänt, med ett relativt kraftigt tapp 2018 jämfört med 2017. Även 2018 ligger man dock väl över det mål om ett överskott motsvarande 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag som är den generella rekommendationen från SKR. Bilden modifieras något då man tar hänsyn till ett kraftigt ökat investeringsbehov de senaste åren. Kommande år ser det sammantaget mörkare ut och SKR bedömer att sektorn som helhet inte kommer att nå målet om överskott på 2 procent från 2020 och framåt ens med en relativt kraftig ökning av de generella statsbidragen utöver de som hittills aviserats.⁹

⁸ Paneldata för resultat i kronor per invånare för kommunkoncernen ställdes som beroende variabler mot de oberoende variablerna befolkningsförändring under 20 år, logaritmen av befolkningen, tätortsgraden och socioekonomiskt index för åren 2015–2018. Koefficienterna för tätortsgrad och logaritmen av befolkningen är statistiskt signifikanta men med en mycket låg förklaringsgrad, $R^2=0,038$, för hela modellen.

⁹ SKR (2019), s. 43.

Lägre kostnadstryck det senaste decenniet?

En ytterligare hypotes för att förklara den vikande kommunala finansieringen är att kommunerna har sett den kraftiga volymutvecklingen, dvs. det ökande antalet elever, efter 2011 och inte fullt ut anpassat skolbudgeten för att säkerställa resurstilldelningen per barn. Till en del är detta helt logiskt eftersom exempelvis lokalkostnaderna per barn naturligen minskar då fler barn skrivs in i varje klass. I viss utsträckning gäller detta även undervisningskostnaderna. Denna typ av volymanpassad styckkostnadsbudgetering tycks inte ha gällt under perioden 2007–2011 då elevkullarna sjönk, vilket borde ha lett till en ökad resurstilldelning per barn under de åren. I stället noteras en minskning av den kommunala finansieringen per barn de åren. Sett över hela decenniet är det dock klart att elevunderlaget ökat kraftigt under perioden. Den vikande kommunala finansieringen per elev kan i hög utsträckning bero på en naturlig anpassning av skolbudgeten till den variation i kostnad per elev som volymförändringar kan motivera.

Hur påverkar statliga tillskott den kommunala finansieringen?

Av figur 8.1 framgår att fördelningen mellan kommunal och statlig finansiering har varierat över de senaste två decennierna. Större delen av perioden står kommunerna för den helt dominerande delen av finansieringen, med små och relativt stabila tillskott från staten i form av riktade statsbidrag. Det första undantaget från huvudregeln är då staten sköt till betydande extra medel 2001–2006 i form av de så kallade Wärnerssonpengarna avsedda att leda till ökad personalitet i grundskola och fritidshem. De åren sjönk de kommunala resurstillskotten till skolan i kronor per barn i skolåldern något trots att antalet barn minskade vilket hade motiverat en ökad kostnad per barn under perioden. Under denna period tycks de statliga tillskotten i viss utsträckning ha samvarierat med en minskad kommunal finansiering. Med start 2005 lades sedan statsbidraget stegvis in i det generella statsbidraget och från 2005 ökade också den kommunala finansieringen per barn kraftigt. Det tycks alltså som att kommunerna i alla fall inledningsvis lät de statliga resurserna ligga kvar i skolan trots att de inte längre var öronmärkta. Efter 2007 började dock den kommunala finansieringen per barn minska.

Den andra perioden av ökande statsbidrag inleds 2013 och är den sammanlagda effekten av flera olika faktorer. Införande av statsbidrag för karriärlärartjänster 2014, lärarlönelyftet 2016 och likvärdighetsbidraget från 2018 sammanfaller i tid med en ökande asylinvandring. Det senare genererar kostnadsersättningar från Migrationsverket. Sammantaget ökade statsbidragen från att 2012 ha stått för 1,3 procent till att 2018 motsvara 7,6 procent av den totala resursen till skolan.¹⁰ Under samma period ökade antalet barn mycket kraftigt, och den minskade kommunala kostnaden per barn under den perioden kan troligen förklaras av att genomsnittskostnaden naturligen sjunker då överkapaciteten i skolorna minskar. Relativt sett ökar antalet barn snabbare än de kommunala genomsnittskostnaderna minskar, vilket talar emot att kommunerna under denna period skulle ha använt de ökade statsbidragen till att ha minskat sina egna resurser.

Över tid tycks större förändringar av stimulansbidrag alltså i vissa fall, men inte alltid, leda till motverkande förändringar i den kommunalt beslutade finansieringen. Detta kan bero på flera orsaker.

- En tänkbar förklaring är att när staten skjuter till extra medel kan kommunerna medvetet minska sin egen tilldelning. Om så sker blir i praktiken statsbidragen tvärt emot intentionen snarare en allmän förstärkning av den kommunala ekonomin än av skolverksamheten.
- En till skillnad från i ovanstående fall temporär och ofrivillig effekt kan uppstå till följd av att statsbidrag ibland beslutas sent i förhållande till den kommunala resursplaneringen, men betalas ut under löpande budgetår. Kommunerna vågar inte planera efter ett eventuellt tillkommande statsbidrag innan beslut är fattat och när pengarna väl kommer tar det en viss tid att omsätta dem i verksamheten. På kort sikt minskar behovet av kommunal finansiering, men på längre sikt kan statsbidragen ändå få genomslag i en sammanlagd resurshöjning.

¹⁰ År 1998 stod staten via de riktade statsbidragen endast för 0,5 procent av den totala finansieringen.

Sammanfattning

I det här avsnittet har vi diskuterat frågan hur modellen med en kommunal grundfinansiering av skolan tillsammans med riktade statsbidrag fungerar. Samvariationen över tid (i motsatt riktning) med de riktade statsbidragen är tydlig, och utredningens bedömning är att stimulansbidrag i viss utsträckning kan leda till minskad kommunal finansiering.

Under den period som Wärneresson-pengarna betalades ut finns det tecken på att de ökade statsbidragen delvis möttes av minskade kommunala resurser per barn. Det är svårt att med någon säkerhet fastställa orsaken till den vikande kommunala finansieringen av skolan som kan observeras efter 2007, med en nedgång räknat per barn i skolåldern på nära 6 procent till och med 2018. Perioden som helhet karakteriseras dock av en kraftig ökning av antalet barn. Fasta kostnader och stor volymökning är troliga förklaringar till minskningen av de kommunala resurserna.

8.1.2 Stora skillnader i resurs per hemkommun

Efter ovanstående beskrivning av hur kommunernas respektive statens samlade resurstillskott till skolverksamheten utvecklats och samspelat över tid presenteras här utredningens analys av hur resurstilldelningen varierar beroende på skolbarnens hemkommun. En avgränsning har gjorts till grundskolans år 1–9,¹¹ och resurstilldelningen har mätts med kostnaden för åtagandet 2015–2018 för grundskola i respektive kommun.¹² Kostnaden för åtagandet motsvarar kostnaden för respektive kommuns folkbokförda barn (hemkommun), oavsett om kommunen eller staten står för finansieringen.¹³

¹¹ Förskoleklassen har uteslutits eftersom Skolverket framför allt i början av perioden redovisar stora skillnader i andel inskrivna barn i förskoleklassen. Eftersom de redovisade kostnaderna för förskoleklass är relativt mycket lägre kan skillnader i redovisade kostnader per elev, om förskoleklassen inkluderas, komma att spegla skillnader i inskrivningsgrad snarare än faktiska kostnadsskillnader.

¹² Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting.

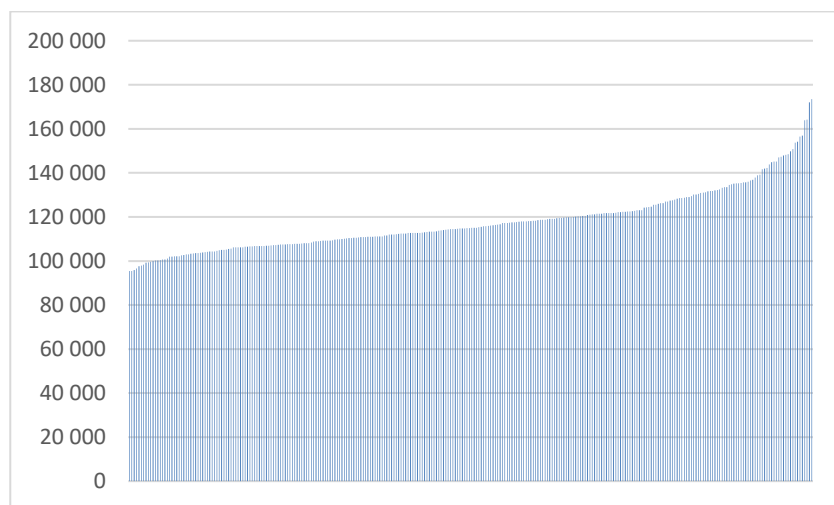
¹³ Den del som saknas är de riktade statsbidrag som betalas ut till enskilda huvudmän, eftersom de inte går att fördela på barnens respektive folkbokföringsort. Kommunala medel och statliga medel kanaliserade via kommunerna står dock för den absoluta merparten av finansieringen.

Kostnad per elev, hemkommun

I figur 8.4 åskådliggörs kostnaden per elev för grundskola 1–9 år 2018 för landets alla kommuner. Ett medelvärde för tre år har använts för att undvika att avvikande redovisning ett enskilt år ska få alltför stort genomslag.

Figur 8.4 Kostnad för åtagandet, kronor per folkbokförd elev, grundskola årskurs 1–9

3-års medelvärde 2016–2018



Källa: Kolada.

Som synes är variationen i faktisk kostnad per elev mycket stor, med ungefär dubbelt så hög kostnad per elev i kommunen med högst kostnad, jämfört med den med lägst kostnad per elev.

I en första analys har kostnader före och efter avdrag av riktade statsbidrag ställts mot ett antal variabler som representerar sådana faktorer som presenterades i kapitel 7, i en regression med paneldata för åren 2015–2018. Detta för att få en uppfattning om kommunernas olika kostnader kan förklaras av kommunernas skilda förutsättningar. Även andel elever i fristående skola inkluderades, för att se om den samvarierar med kostnaderna.¹⁴ Resultaten redovisas i tabell 8.1.

¹⁴ I analysen användes en dummy för att fånga förändringar mellan åren och skattningen gjordes med konstant. I tabellen redovisas inte konstanten och årsvariablerna då de inte är intressanta i sig.

I tabellen redovisas också en beräknad ”effekt”, dvs. skillnaden i kronor per elev som variablerna maximalt beräknas ge.

Tabell 8.1 Analys av kostnad för åtagandet i grundskola 1–9, hemkommun

Paneldata 2015–2018

| | Totalt, kronor per elev | | | Exklusive statsbidrag, kronor per elev | | |
|---|-------------------------|---------|--------|--|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | -13 | 0,860 | 572 | 2,8 | 0,970 | 125 |
| Log antal elever i hemkommun | -2 290* | 0,025 | 13 791 | -1 939* | 0,046 | 11 676 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | -6 923 | 0,146 | 25 482 | -6 433 | 0,246 | 23 678 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 126 904* | 0,006 | 18 919 | 131 097* | 0,009 | 19 544 |
| Socioekonomiskt index – skattad andel ej behöriga till yrkesprogram | 28 944* | 0,015 | 9 332 | -20 151* | 0,048 | 6 497 |
| Finansieringsförmåga | 1,19* | 0,011 | 8 896 | 1,14* | 0,013 | 8 528 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämnningen | 153 619* | 0,000 | 45 824 | 138 037* | 0,000 | 41 176 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämnningen | 69 | 0,739 | 907 | 376 | 0,065 | 4 961 |
| R2 | 0,56 | | | 0,44 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. Signifikans indikeras med * för p-värden <0,05.

Angiven ”Effekt” är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Andel elever i fristående skola är inte statistiskt signifikant, vilket också gäller ökning av antal elever och löneindex. De strukturvariabler som inkluderats i analysen samvarierar i övrigt på förväntat sätt. Statistiskt signifikanta kostnadsdrivande faktorer är:

- låga elevantal,
- minskande elevantal,
- socioekonomiskt index,
- finansieringsförmåga, och
- glesbygd.

Ett av de mest intressanta resultaten är att socioekonomisk status är signifikant i båda regressionerna, men med olika tecken. Det är alltså statistiskt säkerställt att då samtliga resurser som använts i skolan

inkluderas (utom statsbidragen till enskilda huvudmän) så är resursfördelningen kompensatorisk. I kommuner med svaga förväntade kunskapsresultat är resursen per elev i genomsnitt högre. Men om man drar av statsbidragen till grundskolan så att bara de medel som skjuts till av kommunerna ingår så är det statistiskt säkerställt att resursfördelningen är omvänt kompenserande. Kommuner med svaga förväntade kunskapsresultat skjuter i genomsnitt till mindre pengar per elev än de med bättre förutsättningar. I denna del bekräftas alltså Skolkommissionens analys.

Ett andra intressant resultat är att resurserna till skolan samvarierar med kommunernas finansieringsförmåga. Allt annat lika skjuter kommuner med god finansieringsförmåga till mer resurser till skolan än kommuner med svagare finansieringsförmåga. Resultatet är problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv.

Ett tredje resultat är att cirka hälften av skillnaderna i kostnader mellan hemkommuner tycks vara relaterade till skillnader i strukturella förutsättningar. En betydande del av skillnaderna beror alltså på annat än verksamhetens förutsättningar, med skillnader i ambitionsnivå och effektivitet som centrala förklaringskandidater, samt olika mätfel i de analyserade variablerna.

Strukturjusterade kostnader per hemkommun

Föregående analys bygger på statistisk samvariation mellan finansiering per elev och olika strukturella faktorer. En risk som uppstår vid sådan analys är att någon relevant faktor som samvarierar både med de i analysen ingående faktorerna och den beroende variabeln har utelämnats. För att komplettera den statistiska analysen har utredningen beräknat strukturkorrigerade kostnader enligt nedanstående metod.

I ett första steg justeras för skillnader i strukturellt förväntad kostnad enligt kostnadsutjämnings standardkostnad för förskoleklass och grundskola. Delmodellen i kostnadsutjämnings avser förskoleklass och grundskola tillsammans – någon standardkostnad för bara grundskolan som egentligen hade varit det bästa finns alltså inte tillgå – och kompenserar förutom för antal barn 6–15 år också för skillnader i behov av modersmål och svenska som andra språk, lokalt löneläge, merkostnader i glesbygd samt merkostnader till följd av

förändring i antal barn i skolåldern. Standardkostnaden för 2020 bygger på kostnads- och befolkningsdata från 2018, och har använts före uppräkningsår till 2020 års prisnivå, för korrigering av redovisade kostnader 2015–2018. Varje kommuns kostnad per elev i grundskolan har multiplicerats med kvoten standardkostnad per elev för riket/standardkostnad per elev för kommunen. En kommun med låg standardkostnad jämfört med riket får därmed en högre justerad kostnad än den faktiska, och vice versa.

I ett andra steg har justerats för skillnader i andel nyanlända elever mellan kommunerna. Utredningen har använt andel elever som för första gången har fått uppehållstillstånd i Sverige någon gång under de fyra senaste åren. Därutöver har en uppdelning efter ursprungsland med låg, medel och hög HDI gjorts.¹⁵ Justeringen per elev uppgår till 60 000, 50 000 respektive 20 000 kronor per barn, beroende på härkomst.¹⁶

I det tredje steget kompenseras för skillnader i socioekonomiska förutsättningar, fångade med ett index av samma slag som ligger till grund för det statliga likvärdighetsbidraget. Den gjorda justeringen uppgår till 80 000 kronor per barn som enligt modellen förväntas ej bli behöriga till yrkesprogram. Beloppet härleds i avsnitt 7.3.1.

I tabell 8.2 nedan redovisas utöver treårs medelvärdet 2016–2018 för kostnad och spridning för kommunerna med högst (max) och lägst (min) kostnad också kostnad och spridning för percentilerna 5 (P05) och 95 (P95). Uppgifter redovisas för faktiska kostnader och efter varje stegs korrigering. Genom att använda medelvärden över flera år undviker man att ett felaktigt eller onormalt värde ett enskilt år får fullt genomslag.

Då strukturkorrigering genomförs stegvis enligt beskrivningarna ovan minskar skillnaden i kostnad per elev mellan percentil 5 och percentil 95 från 45 procent i uppmätt faktisk kostnad till 38 procent då hänsyn tas till de faktorer som ingår i kostnadsutjämnningen, skillnader i andel nyinvandrade elever och skillnader i socioekonomi. Korrigeringarna baserade på utjämnningen respektive nyanlända minskar spridningen, medan korrigeringen för socioekonomi faktiskt ökar spridningen något.

¹⁵ HDI: Human Development Index, jfr beskrivning i avsnitt 7.2.2.

¹⁶ Beloppen är närmevärden till de belopp som 2019 beviljades i fem större kommuner 2019, och som redovisas sammanfattande i avsnitt 7.3.1.

Tabell 8.2 Kostnader för grundskola årskurs 1–9 och strukturella förutsättningar, hemkommun

Tre års medelvärden 2016–2018, kostnader i 2018 års prisnivå

| | Riket | Max | Min | Max-Min | P95 | P05 | (P95-P05)/P05, % |
|--|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|------------------|
| Antal elever klass 1–9 | 1 044 642 | 85 574 | 217 | 85 357 | 11 499 | 460 | 2 401 |
| Faktisk kostnad per elev, kronor | 112 314 | 173 414 | 95 362 | 78 052 | 146 172 | 100 647 | 45 |
| Standardkostnadskvot | 100 | 124 | 91 | 33 | 108 | 96 | 13 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämningen | 112 303 | 166 560 | 92 313 | 74 247 | 140 288 | 101 265 | 39 |
| Nyanlända från länder med låg HDI | 3,7 | 20,7 | 0,3 | 20,4 | 12,3 | 1,1 | 1 008 |
| Nyanlända från länder med medel HDI | 0,4 | 2,6 | 0,0 | 2,6 | 0,9 | 0,1 | 1 495 |
| Nyanlända från länder med hög HDI | 1,7 | 5,9 | 0,1 | 5,8 | 3,2 | 0,7 | 353 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämning och nyanlända | 112 305 | 163 872 | 94 151 | 69 721 | 137 303 | 100 754 | 36 |
| Skattad andel ej behöriga, % (SES) | 15,4 | 35,4 | 6,7 | 28,7 | 27,3 | 10,5 | 159 |
| Kostnad/elev, korrigerad med utjämning, nyanlända och SES | 112 305 | 152 552 | 90 254 | 62 298 | 136 111 | 98 871 | 38 |

Källor: SCB, Kolada, egna beräkningar. P95 och P05 avser percentil 95 respektive percentil 5. Fem procent av kommunerna har högre värde än P95 och fem procent har lägre värde än P05. Nitio procent av kommunerna har alltså värden mellan P05 och P95.

En skillnad i resurs per elev på 38 procent beroende på hemkommun, då hänsyn tas till skillnader i lokalt kostnadsläge och skilda behov, är betydande och väcker frågan om det går att tala om en likvärdig resursfördelning i grundskolan.

Vad finns det då för särdrag i kommuner som har höga respektive låga strukturerade kostnader? Nedan redovisas strukturerad kostnad per kommun i form av ett tre års medelvärde för 2016–2018, för samtliga kommuner.

Tabell 8.3 Strukturjusterad kostnad hemkommun, kronor per elev i grundskolan

Tre års medelvärdet 2016–2018, fasta priser

| Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev |
|--------------|---------|--------------|---------|-------------|---------|---------------|---------|-----------------|---------|
| Hultsfred | 90 254 | Köping | 105 979 | Mariestad | 110 371 | Vaggeryd | 116 337 | Lekeberg | 122 950 |
| Östra Göinge | 91 293 | Tyresö | 106 007 | Vimmerby | 110 388 | Hagfors | 116 344 | Sollefteå | 123 229 |
| Hallsberg | 92 031 | Härnäs | 106 035 | Värnamo | 110 437 | Gagnef | 116 461 | Tomeilla | 123 243 |
| Haparanda | 93 423 | Södertälje | 106 051 | Tanum | 110 587 | Mjölby | 116 516 | Lund | 123 350 |
| Burlöv | 94 652 | Värdö | 106 168 | Mölnådal | 110 706 | Sjöbo | 116 621 | Ödeshög | 123 359 |
| Ronneby | 94 751 | Markaryd | 106 524 | Höör | 110 738 | Staffanstorps | 116 771 | Eda | 123 400 |
| Älmhult | 94 920 | Vaxjö | 106 536 | Lyxsele | 110 859 | Mullsjö | 117 037 | Gotland | 123 606 |
| Lessebo | 96 199 | Trollhättan | 106 537 | Östersund | 110 889 | Timrå | 117 066 | Ångelholm | 123 647 |
| Munkfors | 96 820 | Norrköping | 106 547 | Halmstad | 111 017 | Kinda | 117 166 | Östhammar | 123 828 |
| Karlskoga | 97 318 | Upplands-Bro | 106 639 | Vallentuna | 111 032 | Härjedalen | 117 187 | Skinnskatteberg | 123 915 |
| Sundbyberg | 97 425 | Bromölla | 106 954 | Örebro | 111 053 | Vaxholm | 117 275 | Säter | 124 413 |
| Haninge | 97 486 | Olofström | 107 103 | Bollebygd | 111 090 | Hässleholm | 117 398 | Hytte | 124 500 |
| Österåker | 97 915 | Fagersta | 107 145 | Skövde | 111 267 | Jokkmokk | 117 401 | Säffle | 124 530 |
| Västerås | 98 566 | Lidingö | 107 173 | Bengtstors | 111 383 | Sölvesborg | 117 478 | Kil | 124 981 |
| Bjuv | 98 860 | Lomma | 107 188 | Partille | 111 410 | Mora | 117 637 | Stenungsund | 125 000 |
| Vara | 98 885 | Landskrona | 107 267 | Motala | 111 414 | Kramfors | 117 797 | Krivsta | 125 226 |
| Tibro | 98 925 | Skara | 107 295 | Trelleborg | 111 417 | Götene | 117 872 | Åsele | 125 489 |
| Falköping | 99 058 | Gnosjö | 107 420 | Vellinge | 111 445 | Essunga | 117 900 | Storfors | 125 826 |
| Norsjö | 99 065 | Salem | 107 438 | Vingåker | 111 488 | Malå | 118 071 | Gruvs | 125 875 |
| Oxelösund | 99 136 | Nordanstig | 107 647 | Höganäs | 111 861 | Strömstad | 118 139 | Stockholm | 126 103 |
| Nybro | 99 659 | Jönköping | 107 679 | Katrineholm | 111 901 | Göteborg | 118 476 | Boxholm | 126 336 |
| Högsby | 99 908 | Älvkarleby | 107 739 | Ulricehamn | 111 903 | Munkedal | 118 528 | Kalix | 126 414 |
| Söderhamn | 100 167 | Ystad | 107 788 | Karlskrona | 112 304 | Härnösand | 118 613 | Hjo | 126 524 |
| Täby | 100 436 | Norberg | 107 986 | Sandviken | 112 308 | Kungälv | 118 750 | Bästad | 126 895 |
| Eslov | 101 311 | Kävlinge | 108 012 | Flen | 112 340 | Luleå | 118 814 | Tranemo | 127 055 |
| Sigtuna | 101 397 | Nyköping | 108 018 | Bollnäs | 112 383 | Söderköping | 118 926 | Svalöv | 127 510 |
| Åstorp | 101 758 | Värmdö | 108 108 | Vänersborg | 112 433 | Forshaga | 118 938 | Piteå | 128 782 |
| Perstorp | 101 836 | Nynäshamn | 108 135 | Ljusdal | 112 450 | Gullspång | 118 992 | Torsby | 128 800 |

| Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev | Kommun | Kr/lev |
|---------------|---------|----------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| Skurup | 102 012 | Sollentuna | 108 154 | Laholm | 112 482 | Västervik | 119 013 | Strömsund | 129 661 |
| Filipstad | 102 252 | Aneby | 108 169 | Svenljunga | 112 544 | Lindesberg | 119 270 | Orsa | 129 985 |
| Solna | 102 340 | Åmål | 108 227 | Sävsjö | 112 634 | Ånge | 119 302 | Tidholm | 130 038 |
| Helsingborg | 102 865 | Borås | 108 716 | Umeå | 112 943 | Älvsbyn | 119 373 | Robertsfors | 130 170 |
| Ragunda | 102 925 | Tierp | 108 726 | Torsås | 113 014 | Skellefteå | 119 373 | Ockelbo | 130 266 |
| Ludvika | 103 436 | Uppvidinge | 108 770 | Arvika | 113 305 | Arboga | 119 521 | Hällefors | 130 736 |
| Uppsala | 103 632 | Upplands Väsby | 109 102 | Årvidaberg | 113 322 | Ålvdalen | 119 604 | Vännäs | 131 028 |
| Järfälla | 103 644 | Björholm | 109 110 | Öckerö | 113 448 | Övertorneå | 119 651 | Årjäng | 131 442 |
| Enköping | 104 131 | Kungsör | 109 118 | Osby | 113 612 | Gnesta | 119 744 | Sunne | 131 742 |
| Alvesta | 104 479 | Tingsryd | 109 154 | Herrljunga | 114 244 | Mönsterås | 120 124 | Askersund | 131 908 |
| Nacka | 104 564 | Karlskrona | 109 159 | Ale | 114 295 | Karlsborg | 120 186 | Vansbro | 132 186 |
| Simrishamn | 104 807 | Nässjö | 109 263 | Ovanåker | 114 373 | Sorsele | 120 449 | Degerfors | 132 251 |
| Ljungby | 104 951 | Huddinge | 109 269 | Tranås | 114 471 | Malung-Sälén | 120 528 | Dorotea | 133 904 |
| Ydre | 104 955 | Norrälje | 109 330 | Hudiksvall | 114 596 | Klippan | 120 547 | Arvidsjaur | 135 959 |
| Ekerö | 104 976 | Örnsköldsvik | 109 630 | Smedjebacken | 114 614 | Krokom | 120 592 | Gällivare | 135 989 |
| Kalmar | 105 123 | Danderyd | 109 757 | Karlstad | 114 637 | Åre | 120 841 | Kiruna | 136 211 |
| Vetlanda | 105 194 | Leksand | 109 799 | Uddevalla | 114 804 | Storuman | 121 010 | Vadstena | 136 280 |
| Kristinehamn | 105 232 | Gislaved | 109 832 | Oskarshamn | 114 830 | Linköping | 121 163 | Berg | 136 533 |
| Borlänge | 105 350 | Kungsbacka | 109 972 | Sala | 114 947 | Nordmaling | 121 187 | Vindeln | 137 340 |
| Falkenberg | 105 433 | Alingsås | 110 041 | Svedala | 115 052 | Färgelanda | 121 281 | Bräcke | 138 984 |
| Mark | 105 525 | Nykvarn | 110 096 | Dals-Ed | 115 234 | Lysekil | 121 297 | Tjörn | 141 183 |
| Eksjö | 105 563 | Mellerud | 110 099 | Grästorp | 115 285 | Arjeplog | 121 702 | Heby | 141 673 |
| Örkelljunga | 105 615 | Lidköping | 110 100 | Toreboda | 115 361 | Avesta | 121 792 | Valdemarsvik | 142 999 |
| Hallstahammar | 105 703 | Habo | 110 118 | Håbo | 115 727 | Borgholm | 121 817 | Sotenäs | 144 200 |
| Malmö | 105 724 | Lerum | 110 132 | Trosa | 115 781 | Rättvik | 121 892 | Ljusnarsberg | 144 891 |
| Strängnäs | 105 729 | Nora | 110 137 | Varberg | 115 849 | Hammarö | 122 016 | Orust | 145 140 |
| Eskestuna | 105 864 | Gävle | 110 202 | Sundsvall | 115 944 | Laxå | 122 305 | Vilhelmina | 146 794 |
| Botkyrka | 105 901 | Emmaboda | 110 231 | Finspång | 116 199 | Mörbylånga | 122 320 | Hofors | 148 869 |
| Falun | 105 924 | Kumla | 110 343 | Hörby | 116 312 | Surahammar | 122 619 | Pajala | 148 985 |

En första observation som låter sig göras är att de trettio kommunerna med lågt kostnadsläge i högre utsträckning än de trettio med högt kostnadsläge ligger i södra Sverige, och att det ofta handlar om pendlingskommuner.¹ Högkostnadskommunerna ligger i högre utsträckning i norra Sverige och är ofta landsbygdskommuner.²

Tabell 8.4 Kostnader och strukturella förutsättningar för grundskolan i kommuner med högst och lägst strukturkorrigerad kostnad

3 års medelvärden 2016–2018, ovägt medel per grupp kommuner

| Kommun | Medel 30 lägsta | Medel 30 högsta | Differens |
|---|-----------------|-----------------|---------------|
| Antal elever klass 1–9 | 3 048 | 869 | –2 179 |
| Faktisk kostnad per elev, kronor | 106 414 | 143 418 | 37 004 |
| Standardkostnadskvot | 1,01 | 1,02 | 0,00 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämnningen | 105 175 | 141 132 | 35 957 |
| Nyanlända från länder med låg HDI | 7,8 | 5,4 | –2,5 |
| Nyanlända från länder med medel HDI | 0,6 | 0,4 | –0,2 |
| Nyanlända från länder med hög HDI | 2,4 | 1,5 | –0,9 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämnning och nyanlända | 102 471 | 140 191 | 37 720 |
| Skattad andel ej behöriga, % (SES) | 21 | 19 | –2 |
| Kostnad/elev, korrigerad med utjämnning, nyanlända och SES | 97 924 | 137 330 | 39 406 |
| Meritvärde 17 ämnen | 218 | 217 | –1 |
| Behöriga till yrkesprogram | 82 | 84 | 2 |
| Tätortsgrad, % | 83 | 65 | –18 |
| Totalt antal invånare | 27 927 | 9 326 | –18 601 |
| Förändring antal invånare 20 år | 9 | –10 | –18 |
| Finansieringsförmåga, kronor/invånare | 6 505 | 7 714 | 1 209 |

Källor: SCB, Skolverket, Kolada. Kostnadsuppgifter har omräknats i fasta priser med Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) för grundskolan från SKR.

¹ De trettio kommunerna med lägst kostnadsläge fördelas per län som följer: Skåne 7 kommuner, Stockholm 5 kommuner, Västra Götaland och Kalmar 3 kommuner vardera, Kronoberg, Värmland, och Örebro 2 kommuner vardera, samt Blekinge, Gävleborg, Norrbotten, Sörmland, Västerbotten och Västmanland 1 kommun vardera. De ingår i följande kommungrupper enligt SKR:s indelning: Pendlingskommuner nära mindre stad 9 kommuner, Pendlingskommuner nära storstad 7 kommuner, Pendlingskommuner nära större stad 6 kommuner, Landsbygdskommuner 4 kommuner, Mindre stad 2 kommuner samt Lågpendlingskommun nära större stad och Större stad 1 kommun vardera.

² De trettio kommunerna med högst kostnadsläge fördelas per län som följer: Norrbotten och Västerbotten 5 kommuner vardera, Västra Götaland och Örebro 4 kommuner vardera, Jämtland 3 kommuner, Dalarna, Gävleborg, Värmland och Östergötland 2 kommuner vardera samt Uppsala 1 kommun. De ingår i följande kommungrupper enligt SKR:s indelning: Landsbygdskommuner 11 kommuner, Lågpendlingskommuner nära större stad 8 kommuner, Pendlingskommuner nära mindre stad 6 kommuner, Landsbygdskommuner med besöksnäring och Pendlingskommuner nära större stad 2 kommuner vardera samt Mindre stad 1 kommun.

En första observation är att den strukturkorrigerade kostnaden skiljer något mer mellan grupperna än den faktiska kostnaden. Det betyder att kommunerna med högt kostnadsläge borde kunnat ha något lägre kostnader än de med lågt kostnadsläge – om de haft samma ambitionsnivå och effektivitet.

Utöver skillnaden i kostnadsläge är det för de flesta variabler inte några uppseendeväckande skillnader mellan de två grupperna av kommuner. Standardkostnadskvoten är i stort sett densamma vilket betyder att de, enligt kostnadsutjämnings sätt att se det, har likvärdiga kostnadsmässiga förutsättningar. Kostnadsutjämnings tar dock ingen särskild hänsyn till andel nyanlända eller socioekonomisk status, men i båda de avseendena är kommunerna med högt kostnadsläge snarast gynnade med färre nyanlända elever och något bättre socioekonomi än lågkostnadskommunerna. De faktiska skolresultaten i form av meritvärde och andel behöriga till yrkesprogram är snarlika. Slutligen har högkostnadskommunerna i genomsnitt något bättre finansieringsförmåga än lågkostnadskommunerna.

I tre avseenden, utöver kostnadsläge, skiljer sig de två grupperna markant. Kommunerna med högt kostnadsläge har i genomsnitt betydligt lägre tätortsgrad och mindre befolkning än de med lågt kostnadsläge. De har också tappat 10 procent av befolkningen de senaste tjugo åren, medan lågkostnadskommunerna har ökat sin befolkning med 9 procent samma period. Om man sammanfattar – och generaliserar – skillnaderna kan man konstatera att högkostnadskommuner är mindre landsbygdskommuner med minskande befolkning i norra Sverige, medan lågkostnadskommunerna är medelstora och relativt tätbefolkade kommuner med ökande befolkning i södra Sverige. Kombinationen liten, krympande befolkning i glesbygd kan tänkas utgöra en särskild utmaning som inte kostnadsutjämnings fullt ut tar hänsyn till, men en kompletterande eller alternativ förklaring kan vara skillnader i preferenser.

På samma sätt som de faktiska kostnaderna har utredningen även analyserat de strukturjusterade kostnaderna med regression av paneldata. I regressionen utslöts det socioekonomiska indexet, eftersom det använts för en linjär strukturkorrigering av kostnaderna. Därmed uppstår en risk att ett skensamband mellan indexet och de strukturkorrigerade kostnaderna uppstår i analysen, om indexet inkluderas i analysen.

Tabell 8.5 Analys av strukturjusterad kostnad för åtagandet, hemkommun
Paneldata 2015–2018

| | Totalt, kronor per elev | | | Exklusive statsbidrag, kronor per elev | | |
|--|-------------------------|---------|--------|--|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | -45 | 0,548 | 2 040 | -57 | 0,482 | 2 552 |
| Log antal elever i hemkommun | -1 528 | 0,115 | 9 205 | -378 | 0,688 | 2 275 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | -13 343 | 0,180 | 49 110 | -15 935 | 0,200 | 58 647 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 104 746 | 0,088 | 15 615 | 98 190 | 0,181 | 14 638 |
| Finansieringsförmåga | 1,23* | 0,016 | 9 195 | 1,35* | 0,019 | 10 144 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämnigen | 44 844 | 0,087 | 13 377 | 27 379 | 0,291 | 8 167 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämnigen | -52 | 0,810 | 690 | 587* | 0,012 | 7 745 |
| R2 | 0,24 | | | 0,11 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. Signifikansnivå: * p<0,05.

Angiven "Effekt" är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Eftersom regressionsmodellen i huvudsak innehåller strukturvariabler är det inte förvånande att förklaringsgraden nu är betydligt lägre än då analysen genomfördes med kostnader före strukturkorrigering. Endast finansieringsförmågan samvarierar signifikant med de strukturkorrigerade kostnaderna, både med och utan statsbidrag.

Att finansieringsförmågan samvarierar positivt även med strukturjusterade kostnader bekräftar att nuvarande finansieringsmodell inte garanterar likvärdiga resurser över hela landet. Kolumnen "effekt" är den skattade skillnaden i resurs per elev mellan kommunen med högst och lägst värde på respektive variabel, och resultatet indikerar att resursen per elev hypotetiskt är cirka 10 000 kronor högre i kommunen med bäst finansieringsförmåga jämfört med kommunen med svagast finansieringsförmåga. Skillnaden motsvarar ungefär 10 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev.

8.1.3 Sammanfattning

Det senaste decenniet har kostnaderna för skolan minskat något, sett per elev och då hänsyn tas till förändringar i elevunderlag. Av kommunerna avsatt resurs per elev viker under de två perioder då staten

ökar sina insatser i form av riktade statsbidrag. Huvuddelen av de riktade statsbidragen består av stimulansbidrag som under vissa förutsättningar samvarierar med minskade kommunala resurser, och utvecklingen över tid för den statliga och kommunala finansieringen tycks bekräfta att så har skett åtminstone under den första perioden då Wärnersson-pengarna betalades ut. Utredningens slutsats är att kommunerna i vissa fall minskar de egna resurstillskotten till skolan när staten skjuter till extra resurser. Detta kan bero på en mix av avsiktliga besparingar då alternativ finansiering görs tillgänglig, och av mer temporära och ofrivilliga effekter av att kostsamma insatser ibland inte kan utföras samma period som utbetalningarna av statsbidragen sker.

Resurstilldelningen per hemkommun varierar kraftigt, med skillnader i kostnad per elev i grundskola 1–9 på cirka 80 procent mellan kommunen med den högsta kostnaden jämfört med kommunen med den lägsta. Tar man bort 5 procent av kommunerna med högst respektive lägst kostnader per elev är spridningen fortfarande betydande på 45 procent.³ Statistisk analys av kostnaderna per elev visar att drygt hälften av variationen kan förklaras av skillnader i behov utifrån elevgruppernas sammansättning, verksamhetens driftsförutsättningar och kommunens finansieringsförmåga och att därmed hälften av variationerna saknar förklaring.

Resultatet för behov, mätt med ett socioekonomiskt index, är särskilt intressant. Den sammanlagda resursen till grundskolan på kommunnivå har vissa kompensatoriska inslag, så att resurserna – allt annat lika – är större i kommuner med lågt socioekonomiskt index. Då enbart de kommunala resurserna inkluderas är compensationen dock omvänd, dvs. kommuner med en utmanande elevsammansättning skjuter själva till mindre pengar än kommuner med mer förmånliga förutsättningar. Endast inklusive statsbidragen är resursfördelningen kompensatorisk.

Verksamhetens driftsförutsättningar samvarierar i stort sett på ett förväntat sett med kostnaderna, så att högre kostnader samvarierar med

- lägre elevantal dvs. kostnaderna är i snitt lägre i större kommuner,
- minskande antal elever, och
- glesbygdsförhållanden.

³ Avser 3-års medelvärden för 2016–2018.

Kostnaderna samvarierar dock inte systematisk med ökande antal elever eller lokalt löneläge.

Vidare är resurstilldelningen i kommuner med god finansieringsförmåga generösare än i kommuner med sämre finansieringsförmåga. En viktig punkt härvid är att finansieringsförmågan inte samvarierar med elevsammansättningen på ett systematiskt sätt. Den lägre resurstilldelningen i kommuner med stora elevmässiga utmaningar kan alltså inte förklaras med att de också skulle ha en sämre finansieringsförmåga. En tänkbar förklaring är att föräldrar med hög utbildning och på annat sätt en stark socioekonomisk ställning ställer andra krav på skolan än föräldrar med svagare socioekonomisk position. Skolan blir då lägre prioriterad i kommuner med större utmaningar, även vid jämförbar finansieringsförmåga.

Utöver skillnaderna i ovan redovisade förutsättningar kan kostnadsskillnaderna bero på skillnader i ambition och ambitionsnivå samt olika effektivitet i utförandet.

Då strukturkorrigerade kostnader per elev beräknas för landets alla kommuner minskar spridningen något, till knappt 70 procent i skillnad mellan högsta och lägsta kostnad och cirka 38 procents skillnad mellan percentilerna fem och nittiofem. Då de trettio kommunerna med högst kostnad jämförs med de trettio med lägst kostnad kan noteras att de tydligaste skillnaderna är att kommunerna med höga kostnader är mindre kommuner som tappar befolkning och i högre utsträckning ligger i norra Sverige. De socioekonomiska utmaningarna liksom det strukturellt betingade kostnadsläget är likvärdiga i de två grupperna, vilket också gäller redovisade skolresultat.

En möjlig slutsats är att den kompensation för merkostnader i små, krympande landsbygdskommuner som kostnadsutjämningen ger inte är tillräcklig. Den genomförda strukturkorrigeringen blir i så fall alltför liten, och skillnaderna mellan kommunerna överskattas. En andra möjlighet är att högkostnadskommunerna helt enkelt är mindre effektiva. Ett tredje alternativ är att kommunerna med höga kostnader värderar sådant som närhet till skolan trots långa avstånd högre, en form av ambitionsnivå som kostar pengar men inte nödvändigtvis har någon större betydelse för skolresultaten. Mindre skolor bör kunna ha en resultatmässig fördel i form av mindre undervisningsgrupper, samtidigt som tillgången till specialistkompetens och möjligheterna till kollegial samverkan försämras.

De stora skillnaderna i resurser både avseende faktiska och strukturkorrigerade kostnader, som till viss del förklaras av skillnader i finansieringsförmåga men också kan ha att göra med skillnader i effektivitet och ambitionsnivå, betyder att förutsättningarna för skolan inte är likvärdiga i alla kommuner. Avsaknaden av resultat-skillnader och den uppenbara strukturella skillnaden mellan hög- och lågkostnadskommuner väcker dock frågan om vilket problem en mer likvärdig finansiering är tänkt att lösa. Är det ett likvärdighetsproblem att vissa kommuner bedriver verksamhet till en högre kostnad än vad som kanske skulle varit möjligt, när vi inte kan se att de därmed också får ett tydligt bättre resultat? Eller att andra har en låg kostnad utan sämre resultat? Som framgår av avsnitt 7.1 visar forskning på betydelsen av finansiella resurser för skolresultat vilket väcker frågor vad gäller svensk skola när vi inte kan se resultat-skillnader mellan hög- och lågkostnadskommuner. Troligen är det inte så att forskningsresultaten inte är relevanta för svenskt vidkommande utan snarare är det troligt att den svenska styrningsmodellen ger möjlighet till en rad olika hänsynstaganden och skilda sätt att utföra verksamheten så att sambandet inte enkelt identifieras. Slut-satsen blir därmed att den konstaterade bristen i likvärdighet vad gäller skolans resurser också följs av andra skillnader, såsom olika grad av effektivitet och skillnader i ambition, skillnader som relaterar till den kommunala självstyrelsen. Åtgärder som ökar likvärdigheten i resursmässiga förutsättningar är därmed behövliga men inte tillräckliga för att nå en mer likvärdig skola.

8.2 Skillnader i resurser mellan kommunala och enskilda huvudmän

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen. Utredningen har i ett första steg tagit sig an analysen på en övergripande nivå utifrån frågeställningen om finansieringen av kommunala respektive fristående skolor är likvärdig. Ett alternativ hade varit att analysera utifrån perspektivet lika villkor, dvs. om varje enskild huvudman behandlas likvärdigt av varje elevs hemkommun. En sådan analys kräver djup-

gående analyser av ett slag som endast kan utföras i ett begränsat antal kommuner. En studie beställd av Friskolornas riksförbund visar också att det är mycket svårt att uttala sig om lika villkor utifrån de underlag som de undersökta kommunerna gjort tillgängliga och utredningen bedömer att frågeställningen inte är den mest relevanta utifrån ett elevperspektiv.⁴ Lika villkor i den mening begreppet används vid bestämningen av grundbeloppet för elever i fristående skolor handlar helt enkelt inte om likvärdiga förutsättningar, vilket kan illustreras med följande exempel. Två kommuner med sinsemellan likvärdiga förutsättningar för verksamheten i form av elevunderlag kan ha olika kostnader i den egna regionen. Antag t.ex. att kommun A har en kostnad på 90 000 kronor per elev och B har en kostnad på 110 000 kronor per elev, efter avdrag av de kostnader som inte ska ingå i beräkningen av bidrag till fristående skolor. Det är då lika villkor om grundbeloppet för en elev från kommun A är 90 000 kronor medan den för en elev från B är 110 000 kronor. Förutsättningarna för en fristående skola med elever huvudsakligen från kommun A är dock inte likvärdiga förutsättningarna för en fristående skola med elever huvudsakligen från kommun B. Lika villkor och likvärdiga förutsättningar är inte samma sak.

Då ekonomisk information för enskilda huvudmän inte är tillgänglig på huvudmannanivå avser analysen utfall för samtliga enskilda huvudmän aggregerat. En sådan analys kan visa om finansieringen av enskilda huvudmän, givet de skillnader som finns i form av skillnader i uppdrag, elevunderlag och andra förutsättningar, är likvärdig den av den kommunala skolverksamheten. Inom gruppen enskilda huvudmän – liksom i gruppen kommunala huvudmän – kommer avvikelser från det genomsnittliga resultatet naturligtvis att finnas, så de slutsatser som dras kommer att vara av generell art.

Någon särskild analys av grundsärskolan har inte gjorts. Olika kommuner hanterar grundsärskolan olika t.ex. huruvida särskolelever integreras i grundskolan eller inte. Det handlar också i många kommuner om så få elever att den slumpmässiga variationen skulle bli mycket stor. Förskoleklassen har inte heller inkluderats eftersom kostnader för elevhälsa inte särredovisas för förskoleklassen. Det är bara för grundskolans årskurs 1–9 som en analys av kostnader för undervisning och elevhälsa är möjlig. Därför har också jämförelserna av totala resurser avgränsats till grundskolan.

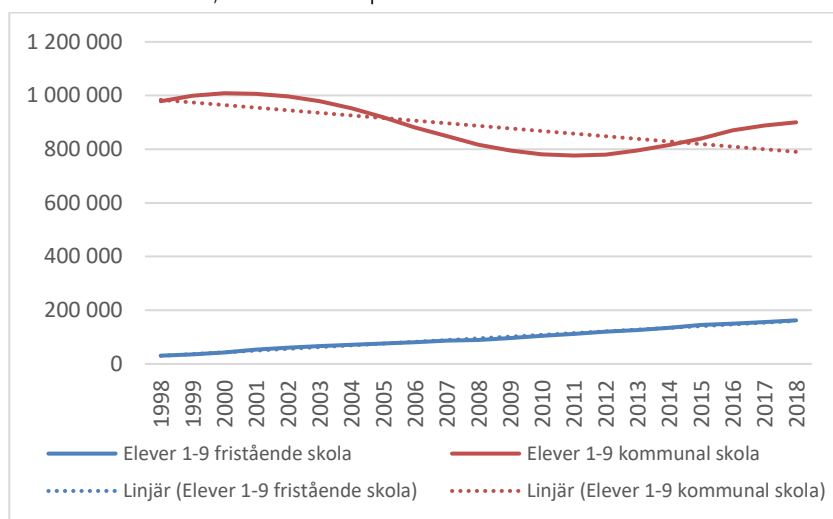
⁴ Friskolornas riksförbund (2018a), s. 2.

8.2.1 Bakgrund

De fristående skolorna har under de senaste två decennierna expanderat kraftigt. Expansionen innebär att en ökande del av skolans totala resurser går till enskilda huvudmän. Ökningen är så pass stor att studier av utvecklingen över tid väcker frågan om det över huvud taget är samma sektor man jämför i början och i slutet av perioden. I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur de fristående skolorna utvecklats över tid och i jämförelse med de kommunala, som en introduktion till jämförelsen av kostnadsläge i avsnitt 8.2.2.

De senaste tjugo åren har andelen elever i fristående grundskolor ökat kraftigt, från 3 till drygt 15 procent. Nedan redovisas volymutvecklingen i form av antal elever inskrivna i fristående respektive kommunal grundskola årskurserna 1–9, tillsammans med linjära trender för de två huvudmannatypernas elevantal.

Figur 8.5 Antal elever i fristående och kommunal grundskola årskurs 1–9
Riket, 15 oktober respektive år



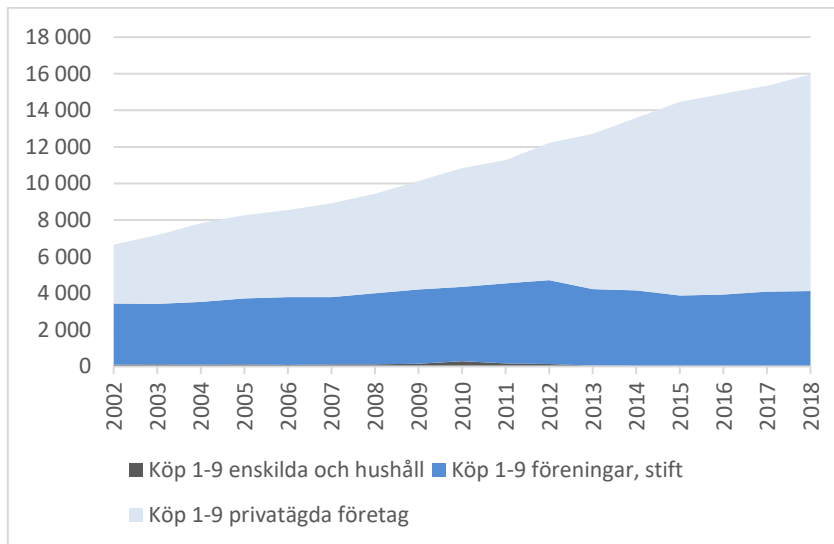
Källa: Kolada, Skolverket.

I avsnitt 7.3.1 redogörs för hur kommunala huvudmäns ansvar att se till att det alltid finns en plats i grundskolan för barn i kommunen leder till merkostnader jämfört med vad som gäller för enskilda huvudmän, bl.a. till följd av variationer i antal elever över tid. Den statistiska

analysen i kapitlet bekräftar att demografisk variation över tid bärs i högre utsträckning av den kommunala skolan. Av figur 8.5 framgår tydligt detta faktum, där de kommunala skolorna, runt en av de fristående skolornas expansion orsakad trendmässig minskning av elevantalet, uppvisar en kraftig variation över tid. För antal elever i fristående skolor är det just den trendmässiga ökningen som är tydlig, medan variationen kring trenden är betydligt mindre. Som en följd av den verksamhetsmässiga expansionen har också kommunernas totala kostnader för bidrag till fristående skolor ökat.⁵ Utöver den kraftiga tillväxten i antalet elever bidrar också de privatägda företagens expansion till att man kan tala om olika friskolesektorer i slutet av nittioalet jämfört med i dag. I diagrammet nedan redovisas kommunernas bidrag till enskilda huvudmän uppdelat på typ av huvudman.⁶

Figur 8.6 Bidrag till enskilda huvudmän i grundskolans årskurs 1–9 per typ av huvudman

Miljoner kronor i fasta priser



Källa: SCB. Omräkning till fast pris med hjälp av PKV från SKR. Momsersättning ingår i siffrorna.

⁵ Kommunernas bidrag till fristående skolor klassificeras i det kommunala räkenskapsmandraget som "köp av verksamhet". I andra verksamheter där man upphandlar verksamhet från privata utförare känns termen "köp" adekvat, men när det gäller skolan ligger beslutet att "köpa" inte hos kommunen utan hos skolbarnens föräldrar. Här används begreppet bidrag till fristående skolor, och källa för uppgifterna är köp av verksamhet från räkenskapsmandraget.

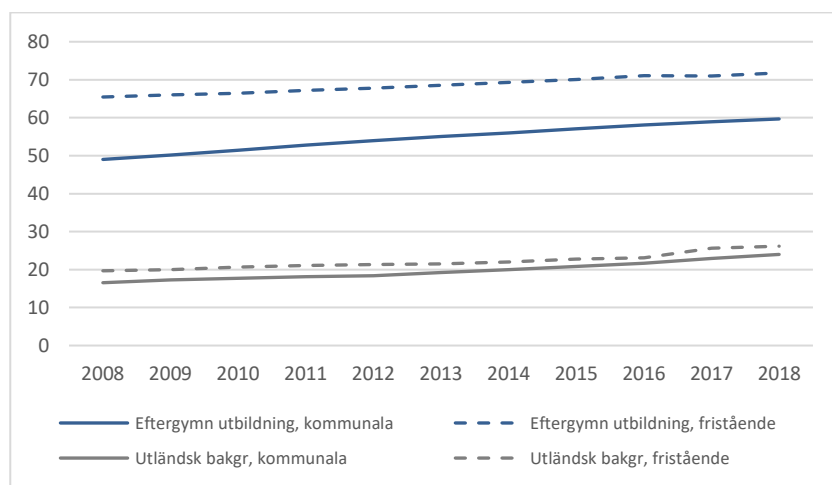
⁶ Då köp av verksamhet till och med 2001 inkluderar både det som i dag kallas köp av huvudverksamhet (t.ex. bidrag till enskilda huvudmän) och entreprenader (exempelvis städning av kommunala skolor som utförs av privata leverantörer) kan endast data från och med 2002 redovisas.

Bidrag till enskilda huvudmän går i allt väsentligt till privatägda företag respektive stiftelser och föreningar. I det kommunala räkenskaps-sammandraget finns under några år även en mindre summa registrerad för bidrag till hushåll eller enskilda personer. Under perioden är bidragen till föreningar och stiftelser i stort sett konstant på cirka fyra miljarder kronor. Kostnaderna för bidrag till privatägda företag har däremot ökat kraftigt under hela perioden, från 3,2 miljarder kronor i fasta priser 2002 till 11,8 miljarder kronor 2018. Kommunernas bidrag till fristående skolor har alltså ökat över perioden, en utveckling som huvudsakligen drivs av den kraftiga ökningen av antalet elever i dessa skolor.

För folkbokförda elever inskrivna i kommunal och fristående grundskola har det varit möjligt att samköra data med SCB:s register för totalbefolkningen för att få fram andel elever med högutbildade föräldrar, utländsk bakgrund samt nyanlända uppdelat på länder med olika hög HDI, för åren 2008–2018. Resultaten redovisas i två diagram nedan, med heldragna linjer för de kommunala skolorna och streckade för de fristående.

Figur 8.7 Utbildnings- och utländsk bakgrund, kommunal och fristående grundskola

Procent av elever i årskurs 1–9



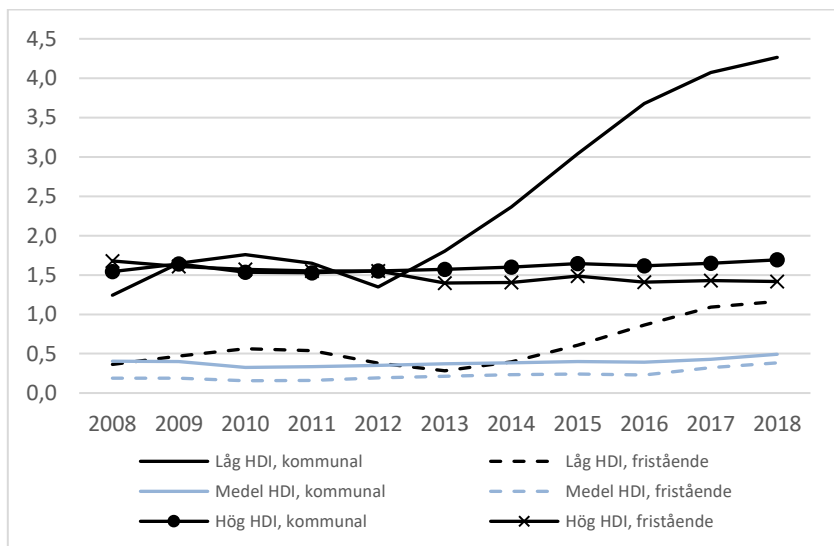
Källa: SCB.

Andelen elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning är hela perioden 10–15 procentenheter högre i fristående än i kommunal skola, men skillnaden har minskat något under perioden, vilket i huvudsak beror på den generellt ökade utbildningsnivån hos föräldrarna. Det är också en något högre andel elever med utländsk bakgrund i fristående jämfört med kommunal grundskola.

En andra viktig faktor är andel elever som har kort tid i Sverige, och i figuren nedan jämförs andel nyanlända elever i kommunal och fristående grundskola, uppdelat på nyanlända från länder med låg, medel respektive hög HDI.

Figur 8.8 Nyanlända elever i kommunal och fristående grundskola

Procent av elever i årskurs 1–9



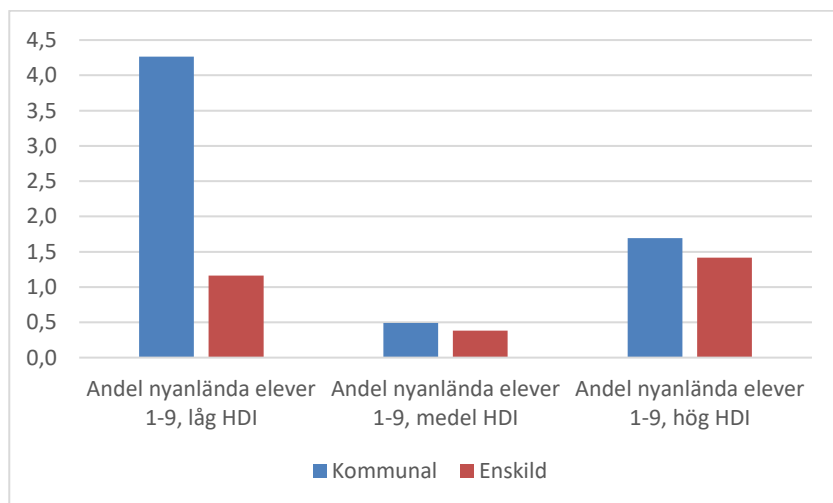
Källa: SCB.

I siffrorna ingår inte asylsökande barn, som år 2016 var som flest och motsvarade cirka två procent av antalet elever i skolan. Man kan utgå ifrån att de asylsökande huvudsakligen gick i kommunala skolor, och att skillnaden därmed underskattas i diagrammet framför allt under senare år. Andel nyanlända elever från länder med medel eller hög HDI har varit ganska stabil över perioden, i allmänhet med något högre andelar i kommunal skola. Andel nyanlända från länder med låg HDI, de som normalt sett har de största behoven av extra stöd,

har ökat kraftigt efter 2012, och ligger hela perioden på en betydligt högre nivå i kommunal än i fristående skola. I nedanstående diagram jämförs, för tydlighets skull, andel nyanlända elever i kommunal och fristående skola för 2018.

Figur 8.9 Andel nyanlända elever i grundskola 2018, efter typ av huvudman

Procent av elever i årskurs 1–9



Källa: SCB.

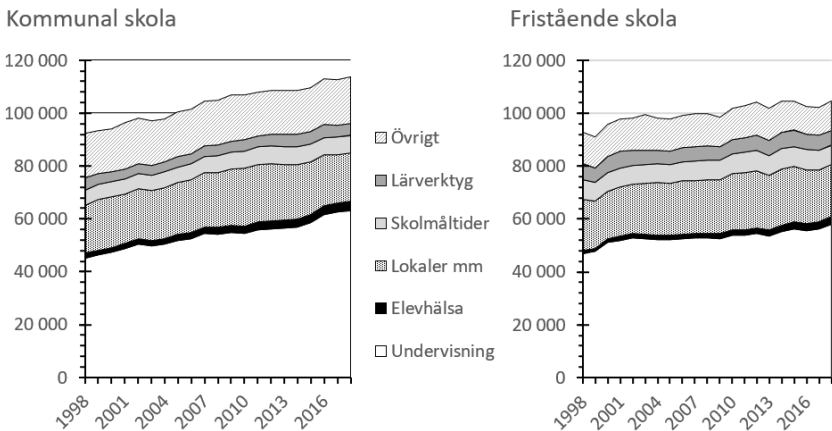
De kommunala skolorna har en högre andel nyanlända elever från alla tre landgrupperna, men det är framför allt när det gäller nyanlända från länder med låg HDI som skillnaden är anmärkningsvärd mellan kommunala och enskilda huvudmän. Skillnaden kan ha flera orsaker: att nyanlända inte alltid känner till att de fristående skolorna finns, är kostnadsfria och i vissa fall erbjuder platser till nyanlända, att fristående mer sällan än kommunala har vakanta platser, och att många fristående skolor använder kötid eller verksamhetsmässigt samband med förskolor som urvalsgrund. Vidare är det bara den kommunala skolan som är skyldig att säkerställa att nyanlända (och alla andra) får en plats så att de kan fullgöra sin skolgång.

8.2.2 Måttliga skillnader i resurser – då hänsyn tas till skillnader i förutsättningar

I figuren nedan redovisas kostnader per kostnadsslag för kommunal och fristående skola enligt Skolverkets sammanställning.

**Figur 8.10 Kostnad per kostnadsslag, kommunal och fristående skola
årskurs 1–9**

Kronor per elev, fasta priser



Källa: SCB och Skolverket. Fasta priser beräknat med PKV grundskola från SKR.

I början av perioden var den totala kostnaden per elev ungefär densamma i kommunal och fristående grundskola, drygt 92 000 kronor per elev. Under de senaste två decennierna har dock kostnaderna ökat i snabbare takt i kommunal skola än i fristående. Kostnaden per elev i kommunal grundskola uppgick 2018 till 113 500 kronor per elev, medan den i fristående skola var 104 600 kronor per elev. Här bör noteras att de fristående skolornas kostnader innehåller moms, till skillnad från vad som gäller för de kommunala, eftersom momsen inte är avdragsgill för de fristående skolorna. För en kostnadsjämförelse bör man därför dra av cirka 6 procent från de fristående skolornas kostnader, eftersom momsen inte är en resurs som gynnar verksamheten. Kostnaderna i fristående skolor överskattas alltså i figuren. Å andra sidan bör man ha i åtanke att enskilda huvudmän som regel går med överskott, vilket slår åt motsatt håll jämfört med

momsen om man vill jämföra av det offentliga avsatt ekonomisk resurs för de två huvudmannatyperna.

Framför allt är det kostnaden för undervisning som ökat, även om det är elevhälsan som ökat mest i relativa termer hos bägge huvudmannatyperna. År 1998 var kostnaden för undervisning och elevhälsa något högre i fristående skola än i kommunal, med 48 200 kronor per elev mot drygt 47 200 kronor per elev. År 2018 var kostnaderna för samma kostnadsposter 60 900 kronor per elev i de fristående och 66 700 kronor per elev i de kommunala skolorna.

Under hela perioden redovisas en markant högre kostnad för ”övrigt” i kommunal skola jämfört med fristående. Till en del beror skillnaden på att förvaltningsövergripande kostnader för grundskolan ska redovisas i sin helhet som en kostnad för den kommunala skolverksamheten, trots att det är kostnader som i viss utsträckning alltså avser även elever i fristående skola. Ju högre andel av kommunens elever som går i andra huvudmäns skolor desto högre övriga kostnader per elev i kommunal skola kommer att redovisas, även om förvaltningsövergripande kostnader per folkbokförd elev är densamma. Utöver grundskolans del av förvaltningsövergripande kostnader, som alltså redovisas i sin helhet på den kommunala skolan, avser ”övrigt” kostnader för t.ex. studie- och yrkesvägledning, administration och kostnad för kompetensutveckling såsom kursavgift.⁷

Ovan har kostnadsutvecklingen jämförts över tid, och i tabellen nedan redovisas i stället kostnad per elev i kommunal och fristående skola per kostnadslag 2018 så som den sammanställs av Skolverket.

⁷ I övrigt ska enligt instruktionerna för räkenskapsammandraget ingå kostnader för verksamhetschefer som inte har direkt personalansvar för den pedagogiska personalen, administration, kompetensutveckling utom lönekostnader för personal under tid för kompetensutveckling, utvecklingsarbete, stipendier, fackligt arbete, elevförsäkringar, elevassistenter (då de inte arbetar med pedagogiska arbetsuppgifter), talpedagoger, skolvärdar, tolkar och fritidspersonal (t.ex. fritidsledare), studie- och yrkesvägledare, företagshälsovård, intern representation, studiehandledning, extrastöd efter lektionen och resurspersoner i klasser. Källa: SCB:s *Räkenskapsammandraget 2019. Instruktioner*.

Tabell 8.6 Kostnad grundskola årskurs 1–9 per kostnadsslag 2018

Kronor per elev

| | Totalt | Under- visning | Elevhälsa | Lokaler och inventarier | Skol- måltider | Lärverktyg m.m. | Övrigt |
|---|---------|-------------------|-----------|----------------------------|-------------------|--------------------|--------|
| Kommunala skolor | | | | | | | |
| Genomsnitt | 113 500 | 63 100 | 3 510 | 18 300 | 6 400 | 4 600 | 17 500 |
| Max | 183 700 | 96 200 | 12 030 | 33 400 | 14 700 | 11 400 | 50 500 |
| Percentil 90 | 131 200 | 73 500 | 5 200 | 22 600 | 8 800 | 6 900 | 27 100 |
| Percentil 10 | 103 600 | 55 300 | 2 590 | 13 100 | 5 000 | 2 600 | 10 700 |
| Min | 92 900 | 47 900 | 1 120 | 6 500 | 300 | 1 100 | 4 800 |
| Fristående skolor | | | | | | | |
| Genomsnitt | 104 600 | 58 100 | 2 790 | 19 700 | 7 300 | 5 700 | 11 100 |
| Max | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Percentil 90 | 180 100 | 115 100 | 5 580 | 34 500 | 12 000 | 9 600 | 24 600 |
| Percentil 10 | 83 100 | 42 200 | 900 | 9 800 | 5 100 | 2 200 | 2 700 |
| Min | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Differens kommunala – fristående | | | | | | | |
| Genomsnitt | 8 900 | 5 000 | 720 | -1 400 | -900 | -1 100 | 6 400 |

Källa: Skolverket. För enskilda huvudmän redovisas kostnaderna inklusive moms.

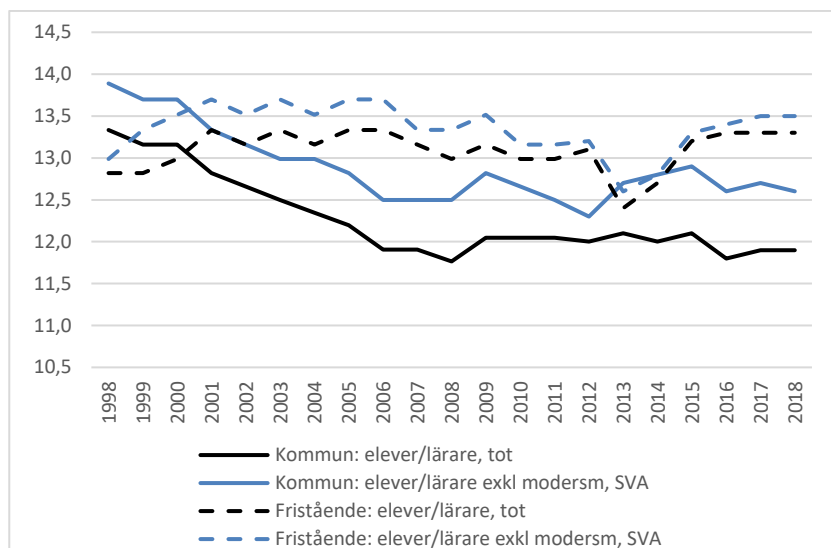
Genomsnittskostnaden i kommunala skolor var 2018 8 900 kronor högre än i fristående skola. Kommunala skolor hade i genomsnitt högre kostnader för undervisning, elevhälsa och övrigt än fristående. Fristående skolor redovisade högre kostnader för lokaler, skolmåltider och lärverktyg. Både bland kommunala och enskilda huvudmän var spridningen i kostnader mycket stora, vare sig man studerar skillnaden mellan högsta och lägsta kostnad eller percentil 10 och 90. Skillnaden mellan percentil 10 och 90 var större bland enskilda huvudmän än bland kommunala. Jämförelsen i tabellen är redovisade kostnader utan att hänsyn tas till skillnader i uppdrag och andra förutsättningar. I nästa avsnitt redovisas resultatet av en jämförelse som, så långt möjligt, tar hänsyn till skillnader i förutsättningar.

Högre lärartäthet i kommunal skola än i fristående

Undervisningskostnaden avser kostnader för lärare och annan pedagogisk personals arbete med undervisning, även löner för skolläringarna ska ingå. Nedan visas lärartäthet i kommunal och fristående grundskola i form av elever per lärare omräknade till heltidstjänster. Heldragen linje avser kommunal skola och streckad fristående. För

båda huvudmannatyperna redovisas totalt antal lärare och inklusive lärare i modersmål och svenska som andraspråk. Observera att höga tal innebär låg lärartäthet.

Figur 8.11 Elever per lärare i kommunal och fristående grundskola årskurs 1–9



Källa: Skolverket. Den högre personaltätheten i fristående skola 2013 och 2014 jämfört med 2012 och 2015 är i enlighet med till Skolverket inskickade uppgifter, men väcker frågor om statistikens kvalitet de åren.

I kommunal grundskola ökar lärartätheten det första decenniet, följt av ett decennium med i stort sett oförändrad lärartäthet. I de fristående skolorna är lärartätheten ganska stabil hela perioden utom den dipp som redovisas av Skolverket 2013–2014 och som sannolikt orsakas av en avvikelse i statistiken. I de fristående skolorna är skillnaden mellan då samtliga lärare räknas in och då lärare i modersmål och svenska som andraspråk exkluderas mycket liten, trots att vi tidigare sett att andelen elever med utländsk bakgrund är något högre än i kommunal grundskola (se figur 8.7). En orsak är att många kommuner organiserar modersmålsundervisningen centralt och antingen utför den mot ersättning eller står för kostnaderna som en fri nytthet för de fristående skolorna.

Resursjämförelse mellan kommunala och enskilda huvudmän

För att en jämförelse av resurser i kommunala och fristående skolor ska bli så rättvisande som möjligt bör för det första kostnaderna i fristående skolor jämföras med kostnaderna i de kommuner i vilka det finns fristående skolor, så att inte jämförelsen fångar skillnader i kostnadsläge mellan olika kommuntyper snarare än mellan kommunala och fristående huvudmän.

Som vi sett tidigare består en viktig skillnad i ansvar mellan kommunala och fristående skolor i att kommunala skolor alltid måste kunna bereda plats för nya elever och därför behöver ha en viss ledig kapacitet. Vidare gör förekomsten av trögrörliga kostnader och stora variationer i elevunderlag att de kommunala skolorna kommer att få variationer i kostnad per elev som hänger samman med demografiska variationer. I tabellerna nedan redovisas därför de totala kostnaderna per elev i kommunal och fristående skola först för 2015 och sedan för 2018. År 2015 är intressant därför att det med avseende på demografiskt betingad överkapacitet kan ses som mer av ett "normalår", fyra år efter 2011 års nationella lägstavärde i den demografiska cykeln. År 2018 har många kommuner ett mycket högt kapacitetsutnyttjande, och den merkostnad som lägre kapacitetsutnyttjande i kommunal skola medför bör vara ovanligt låg.

Vidare är det viktigt att undersöka inte bara skillnad i redovisad kostnad för de två huvudmannatyperna, utan också skillnad i total finansiering av deras verksamhet. För de kommunala huvudmännen är kostnaden lika med den totala resursförbrukningen. Men de enskilda huvudmännen går som regel med överskott, varför den resurs som gjorts tillgänglig för enskilda huvudmän är större än verksamhetens kostnad.

För kommunala huvudmän redovisas dels kostnad per elev för samtliga kommunala huvudmän, därefter för de kommuner i vilka det finns elever i fristående skola. Skillnaden i kostnad mellan de kommunala och enskilda huvudmän korrigeras därefter, för att er-hålla en eventuell restpost som utgör en kostnadsskillnad som inte motiveras av skillnader i uppdrag eller andra förutsättningar. Kostnaderna för 2015 har räknats om till 2018 års nivå med hjälp av PKV för grundskolan från SKR.

I ett första steg har gjorts ett avdrag avseende kostnader för myndighetsansvar och förvaltningsövergripande kostnader. Beloppet är

en schablon som bygger på antagandet att sådana kostnader motsvarar en procent av skollkostnaderna i riket. Eftersom kostnaden för dylika kostnader redovisas helt på den kommunala skolverksamheten har beloppet dividerats med andelen elever i kommunal skola i landet respektive år.

Korrigerings görs också för skillnad i andel nyanlända från länder med låg, medel och hög HDI (60 000, 50 000 respektive 20 000 kronor per elev), och andel asylsökande elever (50 000 kronor per elev), i fristående skolor respektive kommunal skola i kommuner med fristående skolor. Ett antagande har gjorts att asylsökande barn alltid går i kommunal skola. Dessutom har antagits att andel av de asylsökande barnen som bor i kommuner med fristående skolor är densamma som andel av de nyanlända barnen som bor i samma kommuner.⁸

En tredje korrigerings har gjorts med socioekonomiskt index, med en kostnad på 80 000 kronor per elev som skattas ej bli behörig till gymnasieskolan.

Vidare har, i enlighet med tidigare resonemang om variationskostnader, en variationskostnadseffekt beräknats för de båda åren.

Slutligen görs också ett avdrag från den kommunala skolans kostnader för merkostnader för små skolor i glesbygd, baserat på kostnadsutjämnings beräkning. Avdraget uppgår till 700 kronor per elev i 2018 års kostnadsnivå.

För de fristående skolorna görs ett avdrag motsvarande 6 procent på den totala kostnaden, eftersom den moms de är skyldiga att betala inte är en resurs som gynnar skolverksamheten. Vidare har de fristående skolorna en större tyngdpunkt på de högre stadierna jämfört med de kommunala. Läsåret 2018/2019 gick 41 procent av de fristående skolornas elever i årskurs 7–9, jämfört med 30 procent av de kommunala skolornas elever. Eftersom kostnaderna normalt är högre i de högre stadierna har en korrigerings för fördelningen av huvudmännens elever på olika stadier lagts in. Korrigerings bygger på antagandena att kostnaden per elev är 10 procent högre på mellanstadiet än på lågstadiet, och 20 procent högre på högstadiet än på lågstadiet. Den totala effekten på kostnadsnivån blir 2,3 procent högre kostnad per elev för fristående skolor för att ta hänsyn till skillnaden i elevunderlag.

⁸ Utredningen har inte haft tillgång till antal asylsökande barn uppdelat per kommun, typ av huvudman eller ursprungsland, varför korrigerings har gjorts på ett enklare sätt än för nyanlända.

Det kan vara värt att kommentera två poster för vilka ingen korrigering har gjorts. Den första är behov av modersmålsundervisning, där vi visat ovan att skillnaden i behov på kommunnivå kan motsvara betydande belopp, och den andra är kostnader för den kommunala administrationen. När det gäller behovet av modersmålsundervisning så är skillnaden i andel elever med utländsk bakgrund mellan fristående och kommunala skolor på riksnivå begränsad, under senare år cirka 2 procentenheter. För 2018 skulle skillnaden motsvara en merkostnad för de fristående skolor på cirka 255 kronor per elev jämfört med de kommunala. Samtidigt har utredningen erfarit att många kommuner erbjuder modersmålsundervisning som en fri nytthet för elever i fristående skolor i kommunen. I de kommunerna kommer de fristående skolorna att redovisa lägre kostnad per elev än den verkliga, samtidigt som kommunen redovisar en högre kostnad för den kommunala skolan än den verkliga. En korrekt kompensation för skillnader i behov av modersmål är därför mindre än 255 kronor per elev. När det gäller kostnader för förvaltnings-specifik administration, utöver uppgifter som kan klassificeras som ren myndighetsutövning, har utredningen valt att inte göra något antagande om omfattningen trots att sådana merkostnader rimligen finns.

Utöver total kostnad har kostnaden för undervisning och elevhälsa korrigerats på motsvarande sätt. I det fallet har inget avdrag gjorts för effekterna av myndighetsansvaret. Vidare har effekterna av variationskostnader, merkostnader i glesbygd och stadiefördelning av eleverna halverats eftersom de till en del avser andra kostnader än undervisningskostnader och elevhälsa. För de fristående skolorna har ingen moms dragits av posterna undervisning och elevhälsa eftersom lönekostnader inte är momsbelagda.

För att komplettera jämförelsen av verksamhetskostnader redovisas också skillnad i för verksamheten tillgängliggjord resurs. Underlag är den statistik som SCB samlar in från enskilda huvudmän, i vilken redovisas inte bara verksamhetens kostnader utan också dess intäkter. Därmed kan ett överskott i form av intäkt minus kostnad beräknas.

**Tabell 8.7 Kostnadsjämförelse kommunal och fristående grundskola
årskurs 1–9, 2015**

Kronor per elev, 2018 års prisnivå

| | Total kostnad | Undervisning och elevhälsa |
|--|---------------|----------------------------|
| Kommunala skolor | 109 700 | 61 700 |
| Kommunala skolor i kommuner med fristående skolor | 109 700 | 61 800 |
| Fristående skolor | 104 700 | 58 800 |
| Differens kommunal skola i kommuner med fristående skolor – fristående skolor | 5 000 | 3 000 |
| Effekt av myndighetsansvar | -1 300 | 0 |
| Effekt av skillnad i andel nyanlända | -1 500 | -1 500 |
| Effekt av skillnad i socioekonomiskt index | -2 300 | -2 300 |
| Effekt av skillnad i variation i elevunderlag* | -7 900 | -3 950 |
| Effekt av merkostnader för små skolor i glesbygd | -700 | -350 |
| Effekt av moms (6 %) | 5 900 | 0 |
| Effekt av stadiefördelning | 2 400 | 1 200 |
| Kommunal – fristående skola, oförklarad kostnadsskillnad | -400 | -4 000 |
| Intäkt – kostnad, fristående skolor | 3 200 | |
| Intäkt fristående skolor | 107 900 | |
| Kommunal – fristående skola, skillnad i total ekonomisk resurs | -3 600 | |

Källa: SCB, Skolverket och egna uppskattningar. Nyanlända har antagits motivera merkostnader på 60 000 kronor (låg HDI), 50 000 kronor (medelhög HDI) respektive 20 000 kronor (hög HDI), och asylsökande 50 000 kronor. Kompensationen för socioekonomiskt index har antagits motivera en merkostnad på 80 000 kronor per elev som förväntas inte uppnå behörighet till gymnasiets yrkesförberedande program.

Kostnaden per elev i kommunal skola i kommuner med fristående skolor är densamma som riksgenomsnittet för kommunala skolor. De kommunala skolornas totala kostnad är 2015 cirka 5 000 kronor högre per elev jämfört med de fristående. Då skillnader i uppdrag och förutsättningar tas hänsyn till visar det sig att kostnaderna är 400 kronor *lägre* per elev i kommunal skola, jämfört med de fristående. Det betyder att de totala kostnaderna 2015 var i stort sett likvärdiga mellan de två huvudmannatyperna. Samma år var de fristående skolornas intäkter cirka tre procent högre än deras kostnader enligt SCB. Det betyder att den avsatta resursen per elev till de

fristående skolorna, i relation till förutsättningarna, var något mer generös än den till de kommunala skolorna.

Då man avgränsar analysen till kostnadsposterna för undervisning och elevhälsa hade de kommunala skolorna 4 000 kronor lägre kostnad per elev än de fristående skolorna, då hänsyn tas till skillnaderna i förutsättningar. Det betyder att de samtidigt hade drygt 3 600 kronor högre kostnader per elev för övriga kostnadsposter, dvs. lokaler och inventarier, lärverktyg med mera, skolmältider och övrigt.

Nedan redovisas motsvarande jämförelse för 2018.

**Tabell 8.8 Kostnadsjämförelse kommunal och fristående grundskola
årskurs 1–9, 2018**

Kronor per elev, 2018 års prisnivå

| | Total kostnad | Undervisning och elevhälsa |
|--|----------------|----------------------------|
| Kommunala skolor | 113 500 | 66 600 |
| Kommunala skolor i kommuner med fristående skolor | 113 500 | 66 500 |
| Fristående skolor | 104 600 | 60 900 |
| Differens kommunal skola i kommuner med fristående skolor – fristående skolor | 8 900 | 5 600 |
| Effekt av myndighetsansvar | –1 300 | 0 |
| Effekt av skillnad i andel nyanlända | –2 200 | –2 200 |
| Effekt av skillnad i socioekonomiskt index | –2 900 | –2 900 |
| Effekt av skillnad i variation i elevunderlag* | –5 600 | –2 800 |
| Effekt av merkostnader för små skolor i glesbygd | –700 | –350 |
| Effekt av moms (6 %) | 5 900 | 0 |
| Effekt av stadiefördelning | 2 400 | 1 200 |
| Kommunal – fristående skola, oförklarad kostnadsskillnad | 4 500 | –1 400 |
| Intäkt – kostnad, fristående skolor | 1 300 | |
| Intäkt fristående skolor | 105 900 | |
| Kommunal – fristående skola, skillnad i total ekonomisk resurs | 3 200 | |

Källa: SCB, Skolverket och egna uppskattningar. Nyanlända har antagits motivera merkostnader på 60 000 kronor (låg HDI), 50 000 kronor (medelhög HDI) respektive 20 000 kronor (hög HDI), och asylsökande 50 000 kronor. Kompensationen för socioekonomiskt index har antagits motivera en merkostnad på 80 000 kronor per elev som förväntas inte uppnå behörighet till gymnasiets yrkesförberedande program.

Skillnaden i total kostnad per elev mellan kommunala och fristående skolor är större 2018 än 2015, både sett till faktisk skillnad och skillnad efter rensning av effekterna av skilda förutsättningar. Skillnaden mellan huvudmannatyperna har ökat avseende antal nyanlända och asylsökande och socioekonomisk tyngd. De förändringarna motverkas och överskuggas av att skillnaden i kapacitetsutnyttjande är mindre än 2015. År 2018 har många kommuner ett fullt kapacitetsutnyttjande, och nästan hela korrigeringsposten består av den överkapacitet som kommuner behöver ha för att alltid kunna erbjuda nya elever en plats i kommunal skola nära hemmet. Jämförelsen av totala kostnader visar att de fristående huvudmännen förbrukar mindre resurser än de kommunala, då man tar hänsyn till skillnader i förutsättningar. Dock gör de fristående skolorna ett överskott även 2018, och skillnaden i för verksamheten tillgänglig resurs är därför mindre än i verksamheten förbrukad resurs. För undervisning och elevhälsa vänds skillnaden i kostnader per elev mellan huvudmannatyperna till negativ, dvs. något lägre kostnader i kommunal skola, då man tar hänsyn till skillnader i uppdrag och andra förutsättningar.

I tabellen nedan sammanfattas resultatet av dessa kostnadsjämförelser för normalåret 2015 och år 2018 som karakteriseras av ett högt kapacitetsutnyttjande, med en bedömning av vad som då bör gälla vid ett år med ovanligt få barn i skolåldern.

Tabell 8.9 Resurser i fristående skolor jämfört kommunala, efter fas i demografisk cykel

| | Tillgänglig resurs | Total kostnad | Kostnad för undervisning och elevhälsa |
|---|--------------------------|-----------------|--|
| Få elever – lågt kapacitetsutnyttjande i kommunal skola | Friskolor tydligt större | Friskolor högre | Friskolor tydligt högre |
| Genomsnittligt antal elever – genomsnittligt kapacitetsutnyttjande i kommunal skola | Friskolor större | Likvärdig | Friskolor högre |
| Stort antal elever – högt kapacitetsutnyttjande i kommunal skola | Friskolor mindre | Friskolor lägre | Likvärdig |

När det gäller den totala kostnaden per elev så är den ett normalår i stort sett likvärdig mellan fristående och kommunal skola. När det totala elevantalet är lågt och kostnaderna i kommunala skolor därför är höga per elev är resurserna per elev i fristående skolor större. På motsvarande sätt är resurserna mindre i de fristående skolorna de år

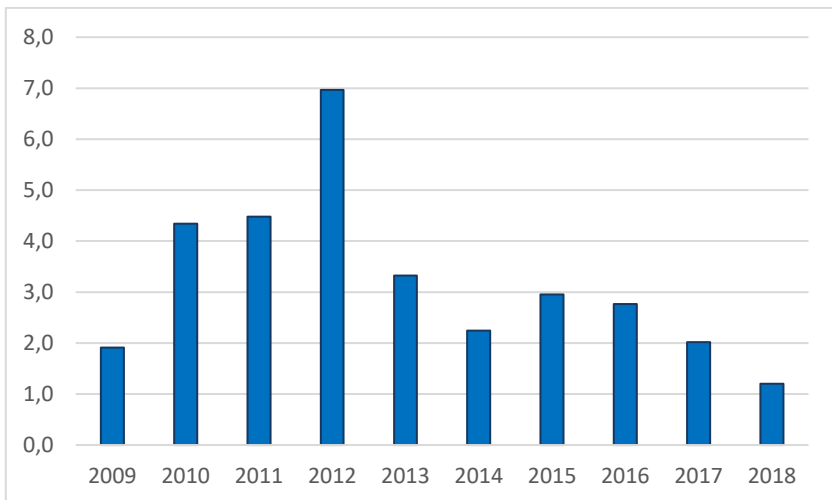
då de kommunala skolorna kan ha ett högt kapacitetsutnyttjande. Eftersom de fristående skolorna typiskt sett går med överskott, dvs. har högre intäkter än kostnader, innebär det att de fristående skolorna över en demografisk cykel kostar något mer per elev än de kommunala, efter hänsyn tagen till skillnader i förutsättningar. Här ska sägas att skillnaden inte är betydande och att utredningens uppskattningar är behäftade med osäkerhet på en rad punkter.

Bilden blir något annorlunda då man jämför för verksamheten tillgänglig resurs. I normalfallet har de fristående skolorna något större resurs än de kommunala skolorna, som endast då kapacitetsutnyttjandet är som högst har större resurser än den fristående.

Nedan visas rörelseöverskotten (intäkter minus kostnader) i fristående skolor från 2009 och framåt, som andel av redovisade intäkter.

Figur 8.12 Intäkter minus kostnader i fristående skolor

Procent av summa intäkter



Källa: SCB.

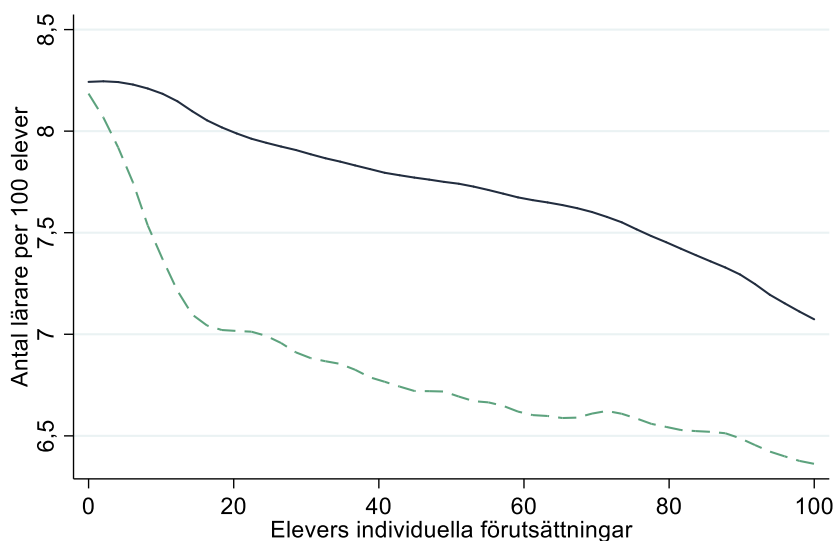
Elevantalet i landet var (under den senaste tjugoårsperioden) som lägst år 2011 och åren omedelbart före och efter 2011 var också överskotten som störst. De senaste åren, då resursläget för de fristående skolorna påverkats av ett ökat antal elever i enlighet med vad som beskrevs ovan, har också överskotten minskat. Resultaten är naturliga om finansieringen bygger på lika villkor utan hänsyn tagen till

skillnader i ansvar, och kostnadsläget i kommunal verksamhet varierar med höga kostnader per elev under perioder med låga elevantal.

Ser man bara till kostnaderna för undervisning och elevhälsa är bilden att de fristående skolorna, efter hänsyn till skillnader i uppdrag och förutsättningar, i allmänhet har något större resurser per elev. Slutsatserna avseende undervisning och elevhälsa kan jämföras med resultaten för lärartäthet som presenteras av Långtidsutredningen.

Figur 8.13 Lärartäthet i årskurs 9 2016/2017, kommunal och fristående grundskola

Heldragen linje avser kommunala skolor, streckad linje fristående skolor



Källa: SOU 2019:40, figur B 1.3 s. 321.

I Långtidsutredningen jämförs, vid given elevsammansättning, lärartätheten i kommunal och fristående skola. En slutsats är att lärartätheten i kommunal skola läsåret 2016/2017, vid given elevsammansättning, är betydligt högre i de kommunala än i de fristående skolorna. Resultatet kan tyckas motstridigt resultatet från kostnadsjämförelsen, men beror på att de två analyserna har olika inriktning. I Långtidsutredningen visas att lärartätheten är högre i kommunala än i fristående skolor med samma elevförutsättningar. I kostnadsjämförelsen undersöks vilka som är de drivande faktorerna bakom de skillnader

som finns i kostnader för undervisning och elevhälsa, och i vilken utsträckning dessa faktorer kan förklara skillnaden. Ett av uppdraget givet lägre kapacitetsutnyttjande i kommunal skola är en delförklaring till att kostnaderna för undervisning och elevhälsa – och lärartätheten – är högre i kommunal skola än i fristående.

8.2.3 Sammanfattning

De senaste två decennierna har antal elever i fristående skolor ökat kraftigt. Expansionen har främst skett i skolor drivna av privata företag, medan skolor drivna av föreningar och stiftelser hela perioden legat på ungefär samma nivå.

Då man jämför de totala kostnaderna per elev i kommunala och fristående skolor, efter att hänsyn tagits till skillnader i elevunderlag och ansvarsområden, så är de över en demografisk cykel likvärdiga. Men, då de fristående skolorna går med överskott är det offentliga totala kostnad per elev i den fristående skolverksamheten dock något högre än den i kommunala skolor. Resultatet gäller i genomsnitt över tid och beroende på läge i den demografiska cykeln kan den totala kostnaden per elev – efter hänsyn tagen till skillnader i förutsättningar – ibland vara högst i kommunala skolor och ibland vara det i fristående skolor. Skillnaden är dock inte betydande och estimatet behäftat med osäkerhet.

När det gäller kostnaderna för undervisning och elevhälsa är kostnaderna över tid, och med hänsyn tagen till skillnader i förutsättningarna, något högre i fristående skolor än i kommunala. Konsta- terandet är av analytisk art: som konstateras i Långtidsutredningen är lärartätheten givet elevunderlaget högre i kommunal än i fristående skola. Skillnaden i kostnader och lärartäthet kan mer än väl *förklaras* av skillnader i förutsättningar och uppdrag.

Sammantaget bedömer utredningen att kommunala och enskilda huvudmän generellt inte har likvärdiga förutsättningar sett till resurser i så måtto att de enskilda vanligen har en större resurs tillgänglig än vad som motiveras av uppdraget och med hänsyn taget till t.ex. elevsammansättningen. Skillnaderna är dock begränsade.

8.3 Resurser för kommunala huvudmän

Den sista analysen som genomförs avser skillnader i resurser mellan olika kommunala huvudmän. För kommunala huvudmän är det möjligt att analysera inte bara totala kostnader utan också de två kostnadsposter som lyfts fram i direktivet, nämligen kostnaderna för undervisning och elevhälsa, på huvudmannanivå.

Den näst största kostnadsposten i skolan är lokalkostnaderna, och utöver de analyser av totala kostnader för vilka resultat redovisas nedan har motsvarande analyser genomförts också av kostnader exklusive lokaler. Resultaten med och utan lokalkostnader är samstämmiga, och därför redovisas endast resultaten från analysen av totala kostnader inklusive lokalkostnader. Nedan redovisas också resultat från analys av kostnader för summa undervisning och elevhälsa. Analys av enbart undervisningskostnader har genomförts med resultat som inte avviker nämnvärt, och de resultaten redovisas därför inte heller. Elevhälsan har också analyserats med resultatet att tydliga mönster saknas, varför de resultaten inte heller redovisas.

8.3.1 Stora skillnader i total kostnad mellan olika kommunala huvudmän

Kostnad per elev i kommunal grundskola

I tabell 8.10 redovisas resultat från en statistisk analys av total kostnad i kommunal grundskola före och efter avdrag av riktade statsbidrag, med data för 2015–2018. Regressionerna har gjorts med konstant och variabler för de olika åren, men koefficienterna för dem redovisas inte i tabellen nedan.

Tabell 8.10 Total kostnad kommunal grundskola årskurs 1–9

Paneldata 2015–2018

| | Totalt, kronor per elev | | | Exklusive statsbidrag | | |
|--|-------------------------|---------|--------|-----------------------|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | 125 | 0,057 | 5 622 | 198* | 0,004 | 8 877 |
| Log antal elever i kommunal skola | –1 510 | 0,118 | 8 918 | –1 697 | 0,080 | 10 019 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | –3 375 | 0,069 | 14 790 | –3 806 | 0,054 | 16 679 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 101 886* | 0,000 | 22 281 | 93 260* | 0,000 | 20 395 |
| Socioekonomiskt index kommunal skola | 35 396* | 0,001 | 11 417 | –22 360* | 0,027 | 7 212 |
| Finansieringsförmåga | 1,47* | 0,000 | 11 025 | 1,40* | 0,001 | 10 467 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämnigen | 122 772* | 0,000 | 36 622 | 102 978* | 0,000 | 30 718 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämnigen | 500* | 0,019 | 6 600 | 577* | 0,008 | 7 612 |
| R2 | 0,46 | | | 0,35 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. Signifikans markeras med * för koefficientskattningar med ett p-värde <0,05.

Angiven "Effekt" är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Resultaten är ganska lika de som redovisats för resurs per hemkommun i avsnitt 8.1. Elevernas behov mätt med socioekonomiskt index samvarierar tydligt med kostnaderna. Precis som för hemkommunen är de totala kostnaderna högre i kommuner med stora utmaningar, men om man räknar bort statsbidragen är de i stället lägre dvs. omvänt kompensatorisk. Verksamhetens driftsförutsättningar i form av minskande elevantal, glesbygdsförhållanden och kommunalt löneläge samvarierar också med högre kostnader. Vidare är hemkommunens finansieringsförmåga signifikant, dvs. ju bättre finansieringsförmåga kommunen har desto högre kostnader. Antal elever i kommunal skola och ökning av antal elever i kommunal skola samvarierar inte med kostnadsläget på ett statistiskt säkerställt sätt, även om ett negativt samband mellan kostnader och ökande elevantal *nästan* är signifikant. Andel elever i fristående skola, slutligen, är nästan signifikant kostnadsdrivande för den kommunala verksamhetens totala kostnad, och signifikant då statsbidragen exkluderas. Knappt hälften av variationen före avdrag och cirka en tredjedel efter avdrag av statsbidrag kan förklaras av modellen.

Strukturjusterad kostnad per elev

På samma sätt som i avsnitt 8.1 har även kostnaden för kommunala skolor strukturkorrigerats. Detaljer om strukturkorrigeringen redovisas i nämnda avsnitt, men i korthet kan sägas att

- Samma korrigeringsfaktor baserad på kostnadsutjämnningen har använts för den kommunala skolverksamheten som för hemkommunens kostnader. Eftersom kostnadsutjämnningen baseras på förhållanden i hemkommunen kan resultaten bli något snedvridna i kommuner med hög andel elever i andra huvudmäns skolor eller hög andel elever från andra kommuner i den egna regionen. Utredningen har dock inte identifierat någon specifik bias till följd av detta faktum.
- Samma kostnadseffekter som för hemkommunen har använts för andel nyanlända och socioekonomiskt index, men tillämpade på den kommunala skolans elevunderlag.

I tabell 8.11 redovisas effekterna på spridningen i kostnad per elev mellan de kommunala huvudmännen, steg för steg.

Strukturkorrigeringen har mycket måttliga effekter på spridningen i kostnad per elev mellan de kommunala skolverksamheterna. Före strukturkorrigeringen motsvarar skillnaden mellan percentil 95 och 5 cirka 37 procent av kostnaden för percentil 5, och efter strukturkorrigering är skillnaden 36 procent. Det första stegets korrigeringsmed kostnadsutjämnningen reducerar spridningen till 34 procent, vilket betyder att sådana strukturella faktorer som kostnadsutjämnningen tar hänsyn till bidrar i någon mån till att öka spridningen i faktiska kostnader. Korrigeringsmed andel nyanlända minskar den ytterligare något till 33 procent, dvs. även skillnader i andel nyanlända bidrar till spridningen i faktiska kostnader. Korrigeringsmed socioekonomiskt index ökar däremot spridningen igen, till 36 procent.

Tabell 8.11 Kostnader för grundskola årskurs 1–9 och strukturella förutsättningar, kommunal skola
3-års medelvärden 2016–2018, kostnader i 2018 års prisnivå

| | Riket | Max | Min | Max–Min | P95 | P05 | (P95–P05)/P05, % |
|---|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|------------------|
| Antal elever klass 1–9 | 886 037 | 64 132 | 202 | 63 930 | 9 566 | 447 | 2 040 |
| Faktisk kostnad per elev, kronor | 113 066 | 173 667 | 92 857 | 80 810 | 138 156 | 100 955 | 37 |
| Standardkostnadskvot | 1,00 | 1,09 | 0,80 | 0,29 | 1,04 | 0,92 | 13 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämnings | 113 132 | 166 803 | 93 619 | 73 184 | 135 020 | 100 975 | 34 |
| Nyanlända från länder med låg HDI | 4,1 | 22,2 | 0,4 | 21,8 | 13,3 | 1,3 | 957 |
| Nyanlända från länder med medel HDI | 0,4 | 2,7 | 0,0 | 2,7 | 0,9 | 0,1 | 1 565 |
| Nyanlända från länder med hög HDI | 1,7 | 7,0 | 0,1 | 6,9 | 3,3 | 0,7 | 371 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämnings och nyanlända | 113 133 | 163 153 | 92 089 | 71 064 | 133 278 | 100 441 | 33 |
| Skattad andel ej behöriga, % (SES) | 16,6 | 39,3 | 7,3 | 32,1 | 29,4 | 10,8 | 172 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämnings, nyanlända och SES | 113 138 | 154 419 | 87 237 | 67 182 | 130 039 | 95 381 | 36 |

Källor: SCB, Skolverket, Kolada, egna beräkningar. P95 och P05 avser percentil 95 respektive percentil 5. Fem procent av kommunerna har högre värde än P95 och fem procent har lägre värde än P05. Nititto procent av kommunerna har alltså värden mellan P05 och P95.

Vad är det då för kommuner som har höga respektive låga kostnader? I tabell 8.12 redovisas ovägda medelvärden för de trettio kommunala huvudmän som har lägst strukturkorrigerad kostnad med de trettio som har högst kostnad, för ett antal variabler avseende den kommunala skolverksamheten och allmän kommunstruktur.

Tabell 8.12 Kommuner med högst och lägst strukturkorrigerad kostnad

3 års ovägda medelvärden 2016–2018, kostnader i 2018 års prisnivå

| Kommun | Medel 30 lägsta | Medel 30 högsta | Differens |
|--|-----------------|-----------------|---------------|
| Antal elever klass 1–9 | 1 447 | 4 821 | 3 374 |
| Faktisk kostnad per elev, kronor | 107 248 | 135 685 | 28 436 |
| Standardkostnadskvot | 0,99 | 1,00 | 0,01 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämningen | 105 927 | 134 469 | 28 542 |
| Nyanlända från länder med låg HDI | 10,3 | 5,2 | –5,2 |
| Nyanlända från länder med medel HDI | 0,6 | 0,4 | –0,2 |
| Nyanlända från länder med hög HDI | 2,5 | 1,5 | –1,0 |
| Kostnad/elev, korrigerat med utjämning och nyanlända | 101 951 | 133 920 | 31 969 |
| Skattad andel ej behöriga, % (SES) | 25 | 19 | –6 |
| Kostnad/elev, korrigerad med utjämning, nyanlända och SES | 95 063 | 131 796 | 36 732 |
| Meritvärde 17 ämnen | 209 | 215 | 6 |
| Behöriga till yrkesprogram | 79 | 82 | 3 |
| Tätortsgrad, % | 75 | 71 | –3 |
| Totalt antal invånare | 14 837 | 66 0471 | 51 210 |
| Förändring antal invånare 20 år | –3 | –3 | 0 |
| Finansieringsförmåga, kronor/invånare | 6 613 | 7 446 | 833 |

Källor: SCB, Skolverket, Kolada. Kostnadsuppgifter har omräknats i fasta priser med PKV för grundskolan från SKR.

¹ I gruppen med de 30 högsta kostnaderna ingår Stockholm och Göteborg, vars storlek påverkar genomsnittligt antal elever och total befolkning på ett markant sätt. Om man exkluderar de två storstäderna är det genomsnittliga antalet elever i gruppen med de högsta kostnaderna 1 485 och det genomsnittliga antalet invånare 16 582. De två grupperna av kommuner är alltså ungefär lika stora då man räknar bort storstäderna.

Skillnaden mellan grupperna avseende antal elever i kommunal skola och antal invånare är markant men förklaras nästan helt av att Stockholm och Göteborg ingår i gruppen med de trettio kommuner som har högst strukturkorrigerad kostnad för skolan. Högkostnads-kommunerna har i genomsnitt drygt 28 000 kronor högre kostnad per elev än lågkostnads-kommunerna, en skillnad på nästan 27 procent. Vidare har de två grupperna ungefär samma förväntade kostnad, enligt kostnadsutjämningen. När det gäller andel nyanlända elever

och socioekonomiskt index har högkostnadskommunerna ungefär samma värden som de 230 kommuner som inte ingår i någon av grupperna, medan lågkostnadskommunerna har markant högre andel nyanlända och också ett högre socioekonomiskt index. Trots den relativt stora skillnaden i strukturkorrigerade kostnader skiljer sig inte resultaten åt i någon större utsträckning. Meritvärdet är i genomsnitt 6 meritvärdespoäng lägre i kommunerna med låga kostnader och stora utmaningar, och andelen behöriga till yrkesprogram är 3 procentenheter lägre. Tätortsgraden är något högre i lågkostnadskommunerna, men invånarantalet (exklusive storstäderna) är ungefär detsamma. Även procentuell förändring i antal invånare är ungefär densamma. I bägge grupperna, men i synnerhet i gruppen av högkostnadskommuner, är variationen i befolkningsförändring mellan kommunerna mycket stor.

I tabell 8.13 redovisas resultat från en statistisk analys av strukturkorrigerad kostnad i kommunal grundskola, före och efter avdrag av riktade statsbidrag.

Tabell 8.13 Total kostnad kommunal grundskola 1–9, strukturkorrigerad
Paneldata 2015–2018

| | Totalt | | | Exklusive statsbidrag | | |
|---|-------------|---------|--------|-----------------------|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | 20 | 0,789 | 890 | 15 | 0,855 | 659 |
| Log antal elever i kommunal skola | –491 | 0,585 | 2 899 | 524 | 0,567 | 3 093 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | –6 344 | 0,250 | 27 801 | –8 395 | 0,256 | 36 789 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 112 576* | 0,003 | 24 619 | 108 742* | 0,014 | 23 781 |
| Finansieringsförmåga | 1,45* | 0,001 | 10 868 | 1,57* | 0,003 | 11 797 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämningen | 23 796 | 0,263 | 7 098 | 9 132 | 0,678 | 2 724 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämningen | 508* | 0,035 | 6 705 | 1 143* | 0,000 | 15 090 |
| R2 | 0,16 | | | 0,14 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. * indikerar signifikans för $p < 0,05$.

Angiven "Effekt" är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Efter strukturkorrigeringen sjunker förklaringsgraden avsevärt vilket är naturligt eftersom modellen i huvudsak innehåller variabler som fångar just struktur. Till skillnad mot i fallet med kostnader per

hemkommun har negativ förändring i antal elever i kommunal skola nu signifikant positiv koefficient – dvs. en minskning av antal elever samvarierar systematiskt med högre kostnader per elev. Även koefficienten för löneindex för kommunal sektor är signifikant i denna analys. Finansieringsförmågan är fortsatt signifikant, vilket innebär att den kommunala skolan i kommuner med god finansieringsförmåga typiskt sett har högre kostnader än den kommunala skolan i kommuner med sämre finansieringsförmåga.

8.3.2 Svagare samband mellan kostnad för undervisning och elevhälsa och förutsättningar

Så till analysen av summan av kostnader för undervisning och elevhälsa i kommunal grundskola, före och efter avdrag av riktade statsbidrag.

Tabell 8.14 Kostnad för undervisning och elevhälsa i kommunal grundskola i årskurs 1–9

Paneldata 2015–2018

| | Totalt | | | Exklusive statsbidrag | | |
|---|-------------|---------|--------|-----------------------|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | -11 | 0,811 | 510 | 61 | 0,235 | 2 745 |
| Log antal elever i kommunal skola | -298 | 0,668 | 1 758 | -484 | 0,512 | 2 859 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | 1 928* | 0,048 | 8 447 | 1 497 | 0,161 | 6 558 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 55 615* | 0,009 | 12 162 | 46 990* | 0,025 | 10 276 |
| Socioekonomiskt index | 24 030* | 0,002 | 7 751 | -33 727* | 0,000 | 10 879 |
| Finansieringsförmåga | 0,89* | 0,009 | 6 646 | 0,81* | 0,018 | 6 089 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämningen | 66 366* | 0,000 | 19 797 | 46 572* | 0,007 | 13 892 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämningen | 345 | 0,057 | 4 553 | 422* | 0,018 | 5 566 |
| R2 | 0,34 | | | 0,18 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. Signifikans indikeras med * för p-värden <0,05.

Angiven "Effekt" är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Jämfört med analysen av totala kostnader är resultaten i huvudsak likartade, även om förklaringsgraden sjunker, särskilt när statsbidragen exkluderas. Även för undervisning och elevhälsa samvarierar total kostnad positivt med behov i form av socioekonomiskt index före avdrag, men negativt efter avdrag, av statsbidragen. Kostna-

derna för undervisning och elevhälsa är alltså lägre i kommunal skola där behoven är stora, om man exkluderar statsbidragen. Driftsförutsättningarna påverkar även de. För total kostnad var koefficienten för ökat antal elever negativ men insignifikant, men för undervisning och elevhälsa är den positiv och, före avdrag av statsbidrag, signifikant. Kommunala skolverksamheter med växande antal barn har alltså högre kostnad för undervisning och elevhälsa än kommuner med stabilt elevantal, allt annat lika. Kostnaderna är också högre i glesbygd och i kommuner med krympande elevantal. Liksom i tidigare analyser är också god finansieringsförmåga förknippade med högre kostnader. Andel elever i fristående skola och antal elever uppvisar inget säkerställt samband med kostnaderna.

Slutligen till summan av strukturkorregerade kostnader för undervisning och elevhälsa i kommunal grundskola, före och efter avdrag av riktade statsbidrag. Konstant och variabler för åren har använts för skattningen men deras koefficienter redovisas inte i tabell 8.15.

Tabell 8.15 Strukturkorregerad kostnad för undervisning och elevhälsa i kommunal grundskola årskurs 1–9

Paneldata 2015–2018

| | Totalt | | | Exklusive statsbidrag | | |
|--|-------------|---------|--------|-----------------------|---------|--------|
| | Koefficient | p-värde | Effekt | Koefficient | p-värde | Effekt |
| Oberoende variabler | | | | | | |
| Andel elever i fristående skola, lägeskommun | -135* | 0,016 | 6 065 | -140* | 0,034 | 6 296 |
| Log antal elever i kommunal skola | 1 165 | 0,085 | 6 877 | 2 179* | 0,008 | 12 869 |
| Positiv förändring i log antal elever, 5 år | -1 590 | 0,710 | 6 969 | -3 641 | 0,556 | 15 957 |
| Negativ förändring i log antal elever, 5 år | 63 651 | 0,055 | 13 920 | 59 817 | 0,153 | 13 081 |
| Finansieringsförmåga | 1,08* | 0,010 | 8 079 | 1,20* | 0,015 | 9 008 |
| Index för merkostnader i glesbygd, kostnadsutjämnningen | 14 816 | 0,375 | 4 420 | 152 | 0,994 | 45 |
| Index för löner, kommunalt anställda, kostnadsutjämnningen | 818* | 0,000 | 10 793 | 1 453* | 0,000 | 19 178 |
| R2 | 0,16 | | | 0,18 | | |

Källor: Egna beräkningar baserat på data från SCB, Skolverket och Kolada. Standardfel klustrade per kommun. Signifikans markeras med * för p-värde<0,05.

Angiven "Effekt" är lika med absolutvärdet av det skattade koefficientvärdet multiplicerat med skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet för respektive variabel.

Den strukturkorregerade kostnaden för undervisning och elevhälsa är lägre i kommuner med många elever i fristående skola, högre i kommuner med god finansieringsförmåga och i kommuner med höga

löner. Negativ förändring i elevantal är inte signifikant (till skillnad från analysen av total strukturkorrigerad kostnad där det var signifikant), positiv förändring samvarierar positivt och signifikant med kostnaderna för undervisning och elevhälsa då statsbidragen exkluderas. Förklaringsgraden är även nu låg.

8.3.3 Sammanfattning

Spridningen i kostnader mellan kommunala huvudmän är betydande med en skillnad på 37 procent mellan percentilerna 95 och 5. Spridningen kan endast i ringa omfattning förklaras av skillnader i förutsättningar för verksamheten. Studerar man de trettio kommuner som har högst respektive lägst kostnader är skillnaden i själva verket större i strukturkorrigerade kostnader än i faktiska. Kommunerna med lågt kostnadsläge har något sämre skolresultat (mätt i meritvärde i 17 ämnen och behörighet till yrkesprogram) än övriga kommuner, men de har också ett elevunderlag med större utmaningar. Beaktande skillnaden i elevunderlag är resultatskillnaden inte påfallande, även om det finns en osäkerhet som har att göra med variationer i betygssättning.

En analys av vilka som är de kostnadsdrivande faktorerna visar att skillnader i elevernas behov av stöd, verksamhetens driftsförutsättningar och kommunernas finansieringsförmåga samvarierar systematiskt med kostnaderna. Skillnader i behov av stöd fångas med ett socioekonomiskt index. Kostnaderna uppvisar kompensatoriska inslag då man ser till den totala kostnaden, men visar sig vara omvänt kompensatorisk då statsbidragen exkluderas. Bland variablerna för verksamhetens driftsförutsättningar samvarierar vissa systematiskt med kostnaderna, men andra inte. Kommunala huvudmän med färre elever respektive år än fem år tidigare har allt annat lika något högre kostnader än huvudmän med stabilt elevantal. Kostnaderna är högre i glesbygd.¹ Lönekostnadsindex för kommunalt index samvarierar signifikant med högre kostnader, vilket är naturligt då löner utgör en stor del av kostnaderna i den egna regins verksamhet. Hemkommunens finansieringsförmåga spelar också roll: kommuner med god finansieringsförmåga har signifikant högre kostnader i den egna regins

¹ Skillnaden är dock inte signifikant vid analys av strukturkorrigerade kostnader, vilket kan tolkas som att kostnadsutjämningen identifierar kostnader i glesbygd på ett i huvudsak korrekt sätt.

verksamhet än de med lägre finansieringsförmågan. Slutligen noteras ingen entydig och säkerställd samvariation mellan kostnad per elev och andel elever i fristående skola, antal elever i kommunal skola och ökning i antal elever i kommunal skola.

8.4 Skolpeng är inte alltid en idealisk fördelningsmodell

Även hur avsatta resurser fördelas mellan huvudmän och skolenheter är av betydelse för likvärdigheten i resurser mellan elever, skolenheter och huvudmän. Kommuner ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som bedrivs i egen regi, det som brukar kallas för skolpeng.² Eftersom skolverksamhet präglas av betydande fasta kostnader innebär det ett starkt incitament att ta emot så många elever som möjligt, att ”fylla klassrummen”. Skolpengen motsvarar en genomsnittlig elevs resursbehov, men marginalkostnaden för en elev är väsentligt lägre än genomsnittskostnaden. Att ta in ytterligare en elev på en fullbemannad skola är visserligen inte gratis – vissa kostnader är rörliga, t.ex. för skolmat och vissa lärverktyg – men understiger väsentligen genomsnittskostnaden. Marginaleleven kan nyttja samma lokaler och lektioner som övriga elever. En snittkostnadsbaserad ersättning kommer att gynna huvudmän och skolor som kan säkerställa fulla klassrum. Detta kan illustreras med ett räkneexempel taget från Lärarförbundet.³ En skolklass (eller skola) kan ha mellan 20 och 32 elever och den rörliga kostnaden för en elev är 20 000 kronor, vilket alltså motsvarar den faktiska marginalkostnaden. De fasta kostnaderna för lokaler och bemanning är desamma oavsett om klassen har 20 eller 32 elever och de antas uppgå till 1,9 miljoner kronor. Om klassen har 20 elever uppgår totalkostnaden till 2,3 miljoner (genomsnittskostnad 115 000 kronor/elev) och om klassen har 32 elever uppgår den till knappt 2,6 miljoner (80 000 kronor/elev). Om skolpengen är beräknad efter ett genomsnittligt elevantal på 25 så uppgår den till 95 000 kronor/elev. Vid finansiering med skolpeng baserad på detta genomsnittliga elevantal kommer därför klasser med färre än 25 elever att gå med förlust medan de med fler än 25 elever att gå med vinst.

² 10 kap. 37 § skollagen osv.

³ <https://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen>.

En fördel med en snittkostnadsbaserad ersättning är att finansieringsformen ger de enskilda rektorerna starka incitament att snabbt erbjuda nytillkomna elever plats och att snabbt fylla tomma platser som uppkommer på skolan. Det innebär att antalet platser på attraktiva skolor som står tomma vid en given tidpunkt minimeras. Systemet ger alltså starka incitament till vad som kan beskrivas som klassrumsoptimering där tillvalsskolor snabbt fyller tomma platser med elever från frånvalsskolor. En skolpeng ger däremot inte huvudmännen några uppenbara incitament att bygga ut kapaciteten på de attraktiva skolorna eftersom de inte vill riskera att stå med tomma platser. En annan fördel med skolpeng är att det är ett förhållandevis enkelt och transparent system. Enkelhet och transparens är särskilt attraktiva egenskaper när elever har olika resursbehov samtidigt som finansieringen av fristående och kommunala skolor ska ske på lika villkor och baseras på kommunens faktiska kostnader för den egna skolverksamheten.

Alternativa finansieringsmodeller för skolan kan i stället bygga på de behov som skolan har och utgå från en tydligare differentiering mellan fasta och rörliga kostnader. En sådan ”klasspengsmodell” skulle enligt exemplet ovan kunna ge 1,9 miljoner i fast ersättning för de lokaler och lärarresurser som en klass behöver. Med en rörlig ersättning om 20 000 kronor/elev skulle en klass med 20 elever då ersättas med 2,3 miljoner, en klass med 25 skulle få 2,4 miljoner medan 30 elever skulle ersättas med 2,5 miljoner kronor. Eftersom en sådan modell bättre svarar mot skolans faktiska behov undviks problemet att skolor som står med överkapacitet underfinansieras.

”Klasspeng” är emellertid en modell som bygger på att huvudmannen både styr över finansiering och kapacitet. Systemet skapar nämligen brytpunkter efter vilka ytterligare en fast klasspeng faller ut. Marginalersättningen för den elev som precis tar skolan över en sådan brytpunkt blir då mycket hög. För den enskilda skolan skapas därmed starka incitament att anta elever precis över brytpunkterna vilket kräver en strikt reglering för att inte modellen ska vara kraftigt kostnadsdrivande.

Det finns i dag ingen reglering som säger att huvudmän ska fördela ut medel till skolorna enligt en viss modell. Enkelt uttryckt så finns ett krav på snittkostnadsbaserad skolpeng vid skolbyten mellan huvudmän, medan resursfördelningen mellan en och samma huvudmans skolor är upp till huvudmannen att avgöra. I praktiken använ-

der många kommunala huvudmän någon form av skolpeng även för resurstilldelningen till de egna skolorna, även om den ofta inte uppgår till 100 procent. I Stockholm utgår exempelvis 25 procent av grundbeloppet för att täcka skolans lokalkostnader och om eleven byter skola så följer inte denna del eleven.⁴

En viktig skiljelinje i kommuner med en skolpengsbaserad ersättning till de egna skolorna går mellan kommunala tillvals- och frånvalsskolor. Attraktiva tillvalsskolor kommer att fullt ut kunna utnyttja sin kapacitet även när elevunderlaget totalt sett viker. Den extrakapacitet som den kommunala huvudmannen måste hålla sig med kommer därför i hög grad att resultera i tomma platser på så kallade frånvalsskolor. Det är naturligtvis i sig bra att det framför allt är platserna på attraktiva skolor som fylls när elevunderlaget viker, men en hög grad av skolpengsfinansiering inom den egna regin innebär att frånvalsskolorna som regel kommer att underfinansieras.

Eftersom attraktiva skolor tenderar att ha ett socioekonomiskt och studiemässigt starkt elevunderlag innebär detta att överkapaciteten, med tillhörande underfinansiering, i hög grad kommer att ligga på skolor med ett förhållandevis svagt elevunderlag. Detta innebär problem både för skolans likvärdighet och för det kompensatoriska uppdraget. Att hantera detta genom att exempelvis höja den socioekonomiska kompensationsgraden i skolpengen är inte träffsäkert eftersom det även ökar compensationen för socioekonomiskt svagare elever på skolor med fullt kapacitetsutnyttjande.

En kommunal huvudman som 1) vill ersätta skolor efter elevernas behov, 2) ska ersätta fristående skolor på lika villkor som kommunala och baserat på kommunens faktiska kostnader, 3) möter stora skillnader i elevunderlaget mellan olika skolor, kan ha ytterst svårt att finna en annan finansieringsmodell än en behovsbaserad skolpeng även för den egna verksamheten. En sådan skolpeng erbjuder ett förhållandevis transparent sätt att upprätthålla principen om lika villkor mellan huvudmän samtidigt som ersättningen anpassas till elevernas skilda behov. Nackdelen är, som beskrivits ovan, att en skolpeng inte avspeglar verksamhetens fördelning mellan fasta och rörliga kostnader och därmed inte verksamhetens behov. I de kommuner där skolpeng används även för resursfördelningen mellan kommunala skolor riskeras en ineffektiv resurstilldelning där kom-

⁴ Utredningen har erfårit att enskilda huvudmän med flera skolor ofta låter skolpengen följa med eleven till skolan, men någon heltäckande undersökning har inte gjorts.

munala frånvalsskolor underkompenseras medan andra skolor överkompenseras.

8.5 Sammanfattning

I detta kapitel försöker vi besvara frågorna hur kombinationen av kommunal och statlig finansiering fungerar på en övergripande nivå, betydelsen av de olika kostnadsdrivande faktorerna i skolan, huruvida utfallet är en resursfördelning som är likvärdig mellan kommuner och mellan huvudmän, och om så inte är fallet om bristen på likvärdighet ger återverkan på skolans kvalitet och resultat. Slutligen diskuteras också för- och nackdelar med en skolpengsbaserad resursfördelning mellan en huvudmans olika skolor, kontra en resursfördelning baserad på en klasspeng kombinerat med en marginalkostnadsbaserad ersättning per elev.

Delad finansiering mellan stat och kommun

En omfattande kritik har genom åren riktats mot användningen av riktade statsbidrag. Höga administrativa kostnader, risken att verksamheten styrs i en riktning som givet de lokala förutsättningarna inte är optimal, att mindre huvudmän missgynnas relativt större och att tvivel finns om i vilken utsträckning de riktade statsbidragen faktiskt leder till sammantaget större resurser är problem som brukar lyftas fram. Flertalet av dessa problem har belysts empiriskt av andra. När det gäller risken för så kallad undanträngning, dvs. att riktade statsbidrag i form av stimulansbidrag inte fullt ut leder till en resursförstärkning eftersom mottagaren kan dra ner på sin egen medfinansiering, är utredningens slutsats att kommunerna i vissa fall tycks reagera på ökade stimulansbidrag från staten genom minskade egna tillskott. Detta kan bero på en mix av avsiktliga besparingar då alternativ finansiering görs tillgänglig och av mer temporära och ofrivilliga effekter av att kostsamma insatser ibland inte kan utföras samma period som utbetalningarna av statsbidragen sker. Utredningen menar att samtidigt som det är ett reellt problem att det förekommer att huvudmän justerar ner sina egna resurser i relation till de riktade statsbidragen är det viktigt att betona att det endast är den samlade finansieringen som ger en socioekonomiskt rimlig profil, då man jämför

resurser på kommunnivå. Utan statsbidragen är resursfördelningen omvänt kompensatorisk, dvs. kommuner med stora utmaningar i skolan skjuter – allt annat lika – till mindre pengar per elev än kommuner med mer gynnsamma förutsättningar. Att helt ta bort de statliga tillskotten till skolan eller låta dem gå över i generella statsbidrag riskerar därför att leda till en mellan kommuner mindre likvärdig resursfördelning.

Kostnader per hemkommun

Kostnaderna per hemkommun varierar kraftigt, med skillnader i kostnad per elev i grundskolans årskurs 1–9 på cirka 80 procent mellan kommunen med den högsta kostnaden jämfört med kommunen med den lägsta. Om man bortser från ytterligheterna, dvs. de 5 procent av kommunerna som har högst respektive lägst kostnader per elev är spridningen fortfarande betydande på 45 procent.⁵

Den sammanlagda finansieringen av grundskolan har vissa kompensatoriska inslag, så att resurserna per elev – allt annat lika – är större i kommuner med lågt socioekonomiskt index. Då enbart den kommunala finansieringen inkluderas är compensationen dock omvänd, dvs. kommuner med en utmanande elevsammansättning skjuter själva till mindre pengar per elev än kommuner med mer förmånliga förutsättningar. Endast inklusive statsbidragen är finansieringen kompensatorisk.

Vidare är kostnaderna per elev i kommuner med god finansieringsförmåga högre än i kommuner med sämre finansieringsförmåga. En viktig punkt härvid är att finansieringsförmågan inte samvarierar med elevsammansättningen på ett systematiskt sätt. De lägre kostnaderna i kommuner med stora elevmässiga utmaningar kan alltså inte förklaras med att de också skulle ha en sämre finansieringsförmåga. En tänkbar förklaring är att föräldrar med hög utbildning och på annat sätt en stark socioekonomisk ställning ställer andra krav på skolan än föräldrar med svagare socioekonomisk position.

Redovisade skillnader i strukturella förutsättningar kan förklara drygt hälften av variationen i kostnader per elev. Resterande kostnadsskillnader kan bero på olika ambitioner och ambitionsnivåer,

⁵ Avser 3-års medelvärden för 2016–2018.

olika effektivitet i utförandet, brister i det statistiska underlaget och brister i de mått för strukturella skillnader som använts för analysen.

Finansieringen av skolan är enligt utredningens bedömning inte likvärdig mellan landets kommuner. Då strukturkorrigerade kostnader per elev beräknas för landets alla kommuner, och de trettio kommunerna med högst kostnad jämförs med de trettio med lägst kostnad, kan noteras att de tydligaste skillnaderna är att kommunerna med höga kostnader är mindre kommuner som tappar befolkning och i högre utsträckning ligger i norra Sverige. De socioekonomiska utmaningarna liksom det strukturellt betingade kostnadsläget är likvärdiga i de två grupperna, vilket också gäller redovisade skolresultat. Avsaknaden av resultatskillnader och den uppenbara strukturella skillnaden mellan hög- och lågkostnadskommuner väcker frågan om skillnaderna i kostnader är ett likvärdighetsproblem ur elevernas synvinkel i dag. Men, den konstaterade bristen i likvärdighet vad gäller skolans resurser följs av andra skillnader, såsom olika grad av effektivitet och skillnader i ambition, skillnader som relaterar till den kommunala självstyrelsen. Åtgärder som ökar likvärdigheten i resursmässiga förutsättningar är därmed behövliga men inte tillräckliga för att nå en mer likvärdig skola.

Skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän

Då man jämför de totala kostnaderna per elev i kommunala och fristående skolor, efter att hänsyn tagits till skillnader i elevunderlag och ansvarsområden, så är de över en demografisk cykel likvärdiga i stort sett. Då de fristående skolorna går med överskott är det offentliga kostnad för en elev i den fristående skolverksamheten dock något större än den i kommunala skolor. Resultatet gäller över tid, och beroende på läge i den demografiska cykeln kan den totala kostnaden och tillgänglig resurs per elev – efter hänsyn tagen till skillnader i förutsättningar – ibland vara högst i kommunala skolor och ibland vara det i fristående skolor.

När det gäller kostnaderna för undervisning och elevhälsa så är de högre i kommunal än i fristående skola. Skillnaden kan dock mer än väl förklaras av skillnader i förutsättningar.

Kostnader per kommunal huvudman

Spridningen i kostnader mellan kommunala huvudmän är betydande. Spridningen kan endast i ringa omfattning förklaras av skillnader i förutsättningar för verksamheten. Studerar man de trettio kommuner som har högst respektive lägst kostnader är skillnaden i själva verket större i strukturkorrigerade kostnader än i faktiska. Kommunerna med lågt kostnadsläge har något sämre skolresultat (mätt i meritvärde i 17 ämnen och behörighet till yrkesprogram) än övriga kommuner, men de har också ett elevunderlag med större utmaningar. Beaktande skillnaden i elevunderlag är resultatskillnaden inte påfallande.

Kostnaderna uppvisar kompensatoriska inslag då man ser till den totala kostnaden per elev, men är omvänt kompensatoriska då statsbidragen exkluderas. Kommunala huvudmän där antalet elever har minskat de senaste fem åren har allt annat lika något högre kostnader än huvudmän med stabilt elevantal. Kostnaderna är som väntat högre i glesbygd och i kommuner med högt förväntat löneläge i kommunsektorn. Likaså har kommuner med god finansieringsförmåga signifikant högre kostnader per elev i den egna regins verksamhet än de med lägre finansieringsförmåga.

Att fördela resurser med skolpeng

Bidrag till enskilda huvudmän ska baseras på genomsnittskostnaden för hemkommunens verksamhet i egen regi. I vissa kommuner används en liknande modell också för fördelningen av resurser till olika skolor i egen regi. En resursfördelning baserad på skolpeng riskerar att skapa en ekonomiskt svår situation för så kallade frånvalsskolor som kan komma att underfinansieras i förhållande till sina behov. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det problematiskt, i synnerhet eftersom frånvalsskolor tenderar att vara skolor med stora socioekonomiska utmaningar. Att hantera detta med en ökad socioekonomisk justering av skolpengen är ineffektivt då en sådan även tillfaller elever som inte går på frånvalsskolor.

En alternativ resursfördelningsmodell mellan en huvudmans olika skolor är att kombinera en klasspeng med en rörlig ersättning per elev. En sådan modell kan leda till en mer likvärdig resursfördelning, men utan strikt reglering och kontroll riskerar skapas incitament att ta in just så många elever att en ny klasspeng faller ut vilket vore kostnadsdrivande.

9 Skolans resurser: slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisas först utredningens slutsatser av de analyser som genomförts av hur nuvarande resursfördelning fungerar, varpå följer utredningens bedömningar och förslag med syfte att åstadkomma en mer likvärdig och ändamålsenlig resursfördelning.

9.1 Slutsatser rörande resurstilldelningen

Ordningen för hur grundskolan finansieras har kontinuerligt förändrats sedan grundskolans tillkomst på 1960-talet. Ett gemensamt drag i dessa förändringar har varit en decentralisering av makten över finansieringen. För kommunerna är skillnaden stor, från att tidigare ha fått tydliga ekonomiska ramar från staten för en betydande del av grundskolans kostnader till att i dag ha stora möjligheter att göra egna prioriteringar såväl mellan skolan och andra kommunala ansvarsområden som inom skolverksamheten. Helt fria att avgöra resurstilldelningen är kommunerna däremot inte, de måste avsätta tillräckliga resurser för att verksamheten ska kunna svara mot de krav som ställs i skolförfattningarna. Många kommuner påverkas också av att andelen elever i fristående skolor har ökat markant.

I dag finns stora skillnader både gällande hur mycket kommunerna avsätter per elev i skolväsendet och när det gäller hur kommunerna fördelar avsatta medel över olika skolformer, skolenheter och elevgrupper. Skillnaderna mellan kommuner kan endast till en begränsad del förklaras av skilda förutsättningar t.ex. vad gäller glesbygd eller elevernas förutsättningar. Utredningen ser i de analyser som genomförts svårförklarade skillnader i ekonomiska resurser till skolan mellan kommuner men också i andra fall en svårförklarad brist på skillnader i resurser mellan skolor och elevgrupper med olika

förutsättningar. Detta påverkar dels möjligheterna att nå likvärdighet i den svenska skolan, dels skolors möjligheter att klara det kompensatoriska uppdraget.

Även om senare tids forskning visar att resurser har betydelse för resultaten är det svårt att säga vilka effekter som de beskrivna skillnaderna i resurser får för den enskilda skolans och elevens resultat. Skolans komplexa verksamhet där många olika faktorer under ett decennium tillsammans avgör vilka resultat som eleverna når gör att det är metodologiskt synnerligen utmanande att bestämma hur skillnader i avsatta ekonomiska resurser påverkar elevernas kunskapsresultat. Resultaten avgörs också i hög utsträckning av *hur* resurserna används: hur väl skolverksamheten fungerar, om den har tillgång till engagerade och kompetenta lärare och inte minst elevernas individuella engagemang. Tydligt är dock att elevernas kunskapsresultat skiljer sig åt och att kvalitetsskillnaderna mellan skolor ökar, särskilt mellan skolor i städer respektive landsbygd. I kapitel 8 lyfts frågan i vilken utsträckning det är ett likvärdighetsproblem när kommuner med jämförbar elevsammansättning och helt olika kostnadslägen uppnår helt jämförbara resultat. I jämförelsen av de hemkommuner som har lägst respektive högst strukturkorrigerade kostnader i avsnitt 8.1 finner utredningen just det resultatet. I avsnitt 8.3 visar jämförelsen mellan kommunala skolhuvudmän med lägst respektive högst kostnader att de med lägst strukturkorrigerade kostnader har större utmaningar än de med högst kostnader, men ändå uppnår så gott som lika goda resultat.

Utredningen menar att denna typ av jämförelser, då skolresultat i årskurs 9 en viss period ställs mot kostnad per elev i årskurs 1–9 samma period, riskerar vara missvisande eftersom resultat och kostnad inte avser samma elevgrupper. Vidare visar utredningens sammanställning av forskningsresultat i avsnitt 7.1 att det är klarlagt att resurser spelar roll för skolans möjlighet att ge elever det stöd de behöver. Stora resursskillnader mellan kommuner och huvudmän ger därför stora skillnader i möjlighet att bedriva en god verksamhet. Skillnader i effektivitet kommer troligen alltid att finnas, men skulle med en mer likvärdig finansiering bli mer uppenbara än i dag. Det skulle bli lättare att identifiera de huvudmän som har störst brister i organisation och ledning, och vidta riktade åtgärder.

Jämfört med andra länder finns få tecken på att Sverige totalt sett avsätter för lite resurser till skolan. Utredningen ifrågasätter där-

emot om resurserna som i dag avsätts till undervisning i grundskolan är tillräckliga, detta inte minst då andelen elever som inte når behörighet till något av gymnasieskolans nationella program ligger stadigt runt 15 procent. Det är också svårt att säga hur stor resursen totalt och per elev borde vara. Detta bl.a. då det totala antalet elever varierar över åren men också då skolans mål är oändligt formulerade: *barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt*.¹ Klart är emellertid att de resurser som 2018 avsattes för skolan, i förhållande till behoven, var lägre än tio år tidigare och att de kunnat användas och fördelas på ett bättre sätt. Ytterligare ett tecken på detta är att svenska lärare arbetar mycket och är internationellt sett missnöjda med sin arbetssituation, trots relativt hög lärartäthet och att eleverna har förhållandevis lite undervisningstid. Detta tyder på systematiska brister i hur skolan organiseras. Även kostnaderna för administration, t.ex. de administrativa kostnader som följer av de många riktade statsbidragen, bör kunna minskas och i stället användas i undervisningen.

Skilda förutsättningar i olika delar av Sverige

Kommunerna är skolans huvudfinansiärer och deras möjligheter att finansiera skolan begränsas av de förutsättningar den enskilda kommunen har att verka i. Som vi såg i kapitel 8 får detta genomslag i vilken resurs som avsätts per elev. Kommuner med svag finansieringsförmåga skjuter generellt sett till mindre pengar till skolan än kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar. Efter ett antal goda år för kommunsektorn som helhet råder samstämmighet kring den svåra ekonomiska situation som stora delar av sektorn kommer att befinna sig i kommande år. Detta riskerar självfallet att påverka skolans verksamhet i olika kommuner, något som i förlängningen kan bidra till att likvärdigheten minskar ytterligare. Det balanskrav som gäller för kommunernas ekonomi riskerar att ge en generation elever en sämre utbildning då kommuner, något förenklat, inte får göra minusresultat. För att ekonomisk balans ska nås när kommunernas intäkter minskar behöver resurserna till kommunens verksamhet dras ner oberoende av de behov som finns, vilket riskerar att drabba även skolan. Den decentraliserade resurstilldelningen tillsam-

¹ 1 kap. 4 § skollagen.

mans med individers mobilitet riskerar också att, samhällsekonomiskt sett, leda till att för lite resurser avsätts till skolan, något som kan förstärkas i ett ekonomiskt trängt läge. Utredningens utgångspunkt är att de uppenbara vinsterna för individen och för samhället av att elever klarar skolan ej ska påverkas av enskilda kommuners svagare förutsättningar eller av konjunkturmässiga fluktuationer i ekonomin.

Även om de ekonomiska resurserna hade varit mer jämnt fördelade över landet och i högre grad speglat elevers förutsättningar har olika kommuner också olika förutsättningar att kunna använda de avsatta medlen på bästa sätt. Kommunernas olika storlek, olika tillgång till kompetens både i skola och i skolförvaltning samt olika krav och förmåga att anpassa sig till enskilda huvudmän som etablerat sig i kommunen gör att de har olika möjligheter att skapa en ur effektivitets- och kvalitetssynvinkel optimal organisation. Det är, särskilt i vissa delar av landet, svårt att rekrytera legitimerade och behöriga lärare nästan oavsett hur mycket pengar som budgeteras eller hur god tillgången på kvalificerade lärare är i landet som helhet. Det är också politiskt svårt att t.ex. fatta beslut om att lägga ner mindre byskolor även om det hade varit det bästa ur ett kvalitets- och effektivitetsperspektiv eller att ha en resurstilldelning som är tydligt viktad efter elevers förutsättningar och behov. Men det kan också vara svårt att, särskilt utan rätt kompetens, skapa den organisation, den gemensamma målbild och det samarbetsklimat som tillsammans ger förutsättningar för en väl fungerande skola. Utredningen menar att de system som finns i dag för att kompensera för olikheter, t.ex. det kommunalekonomiska utjämningsystemet, inte är tillräckliga utan att ytterligare insatser behöver göras för att stärka likvärdigheten.²

Statens styrning tar för liten hänsyn till de skilda förutsättningarna

Statens styrning bygger på att olika huvudmän ska bedriva likvärdiga skolverksamheter sina skilda förutsättningar till trots. När detta av olika skäl inte har varit möjligt har statens huvudsakliga metoder för att komma till rätta med de oönskade olikheterna varit mer detalje-

² Det kommunala utjämningsystemet innehåller i dag t.ex. inte någon socioekonomisk komponent av det slag många kommuner använder vid fördelningen av resurser till den egna och andra huvudmäns verksamhet. Den senaste utredningen gjorde dock bedömningen att en komponent av motsvarande slag kan och bör införas i kostnadsutjämnningen om det nyligen inrättade statsbidraget för ökad likvärdighet tas bort. SOU 2018:74 s. 192–193.

rade regler, ytterligare kontroller och fler riktade statsbidrag, strategier som utredningen menar inte alltid är framgångsrika. Brist på behöriga lärare eller kompetens i skolförvaltningen löses t.ex. ofta inte av ytterligare kontroll, särskilt inte i tider av omfattande lärarbrist. De senaste åren har dock ett tydligare statligt stöd byggts ut. Ett exempel är arbetet som bedrivs inom ramen för Samverkan för bästa skola där Skolverket tillsammans med huvudmannen identifierar och genomför insatser för att höja kunskapsresultaten och likvärdigheten. Utredningen menar att ett större gemensamt ansvar behöver tas för att stödja huvudmän som av olika anledningar har svåra förutsättningar att förbättra resultaten på egen hand.

Statens inrättande av många riktade statsbidrag har utretts flera gånger och kritiserats från många håll. Rapporterna har huvudsakligen omfattat de statsbidrag som kanaliseras via Skolverket. Men utredningen vill också peka på den problematik som gäller också andra statsbidrag, särskilt de kostnadsersättningar som kommer via Migrationsverket. Dessa dras i delar med motsvarande problematik som det nuvarande skolpengs-systemet ger upphov till, dvs. en rörlig ersättning för att täcka på kort sikt icke-rörliga kostnader. För att klara nyanlända elevers skolgång kan kommunen behöva sluta avtal om lokaler, anställa personal osv. När eleverna omplaceras eller av andra skäl flyttar från kommunen följer bidraget från Migrationsverket med eleven till den nya bostadsorten (dock viss förändring i och med en förändrad s.k. EBO-lag³), samtidigt som kommunen under en tid står kvar med kostnaderna. Ett annat problem är att statsbidragen riskerar medföra att huvudmännens egna initiativ prioriteras ner till förmån för de bidragsgivande insatserna, vilket kan få effekten att kvaliteten sänks om dessa egna initiativ är bättre anpassade till de lokala behoven. För att bättre bidra till likvärdighet och kvalitet bedömer därför utredningen att statsbidragen behöver justeras.

Beräkning och redovisning av bidrag till fristående skolor är genuint komplicerad och vållar tvister mellan huvudmännen

Enligt vad utredningen erfar råder på många håll en osäkerhet kring hur ersättningen till fristående skolor beräknas och beslutas. Detta gäller både det s.k. grundbeloppet, det vi för enkelhetens skull kallar

³ EBO dvs. "lagen om eget boende" en del av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

för *skolpengen*, dels det tilläggsbelopp som ska följa med bl.a. elever med omfattande behov av särskilt stöd. Sammantaget riskerar detta att påverka likvärdigheten.

Det är ofta svårt att avgöra om besluten om skolpengens nivå är rätt, dvs. motsvarar det som kommunen avsätter till den egna verksamheten. Det är heller inte ovanligt att besluten fattas för sent och på andra sätt är formellt inkorrekta. Den administrativa hanteringen av skolpengen kräver omfattande resurser av både kommunen liksom den enskilda huvudmannen, t.ex. för överklaganden, något som kan vara särskilt svårt för små huvudmän att bära. Under utredningstiden har det blivit tydligt att det råder olika syn på hur den del av kommunens totala kostnad för den egna skolverksamheten som ska ligga till grund för bidragen till enskilda huvudmän ska beräknas. Här råder inte minst frågetecken kring kommunens möjlighet att göra avdrag för det större ansvar kommunen har för i kommunen bosatta elevers skolgång, men också för det större ansvar kommunen har och tar för att hantera fluktuationer vad gäller elevantalet. Utredningen menar att justeringar vad gäller hur ersättningen ska beräknas behöver göras för att säkerställa att enskilda och kommunala huvudmän får lika villkor med hänsyn tagen till skillnader i uppdrag.

Vad gäller tilläggsbeloppet har utredningen uppmärksammat på att det för vissa enskilda huvudmän finns svårigheter att upprätthålla den verksamhet som önskas p.g.a. kommuners handläggning och beslut om tilläggsbelopp. Utredningen har svårt att avgöra om det handlar om enskilda kommuners rutiner för handläggning eller om det är ett generellt problem med regleringen. Utredningen konstaterar dock att grundbeloppets konstruktion bygger på andra förutsättningar än de som råder vid en resursskola, dvs. när inte vissa elevers högre kostnader kan fördelas över många andra. Det finns också en generell problematik kring de resurser som ska svara mot funktionsnedsatta elevers behov. Utredningen erfar att det i vissa skolor liksom i vissa skolförvaltningar saknas den kompetens som krävs för att utreda och kartlägga elevers behov av stöd. En liten kommun kan också ha svårt att ekonomiskt bära en enskild elevs omfattande behov av stöd. Flera förändringar har gjorts de senaste fem åren vad gäller tilläggsbeloppen vilket gör att det i dag är svårt att säga hur väl det fungerar, särskilt när det saknas statistik inom området.

Skolpengen rör sig betydligt snabbare än kostnaderna

En effekt av att kommunerna ansvarar för ersättningen till de fristående skolorna är också att flera kommuner, troligen främst för enkelhetens skull, har valt att använda samma system för fördelning av medel mellan sina egna skolor som används för fördelning av medel mellan kommunala och fristående skolor. Detta bidrar till att även kommunala skolor drabbas av samma svårigheter som de fristående då intäkterna blir rörliga samtidigt som stora delar av kostnaderna är mer eller mindre fasta. Kommunala huvudmän drabbas dock än mer än de enskilda huvudmännen eftersom de inte har samma möjlighet att bestämma hur många klasser respektive elever de vill ta emot utan har ansvaret att tillse att alla elever i kommunen har en möjlighet att fullgöra skolplikten. Särskilt svåra blir effekterna av skolbyten för mindre skolenheter och skolenheter som av något skäl inte är populära. Inte sällan har de senare skolorna också större socioekonomiska behov.

Utredningens förslag om att begränsa möjligheterna att byta skola till en gång per termin kommer att bidra till att dagens snabba förändringar i resurser till verksamheten begränsas, se avsnitt 5.7.5. Utredningen bedömer att finns skäl att också förändra hur resurserna tilldelas skolhuvudmän när elever av särskilda skäl byter skola under läsåret.

En mer kompensatorisk resursfördelning behövs

Utredningen bedömer att den hänsyn som i dag tas till elevers olika förutsättningar i resursfördelningen mellan olika kommuner i många fall är för låg. Kommuner med svag finansieringsförmåga skjuter i genomsnitt till mindre pengar till skolan än kommuner med bättre förutsättningar. Det faktum att det inte sker någon positiv utveckling i skolans förmåga att kompensera för svenska elevers bakgrund och att utländska elevers bakgrund tycks ha fått större betydelse för deras skolresultat är problematiskt. Utredningen bedömer därför att skillnaderna i avsatta resurser per elev med hänsyn till elevens förutsättningar behöver bli mindre och mer förutsägbara. Dessutom behöver skolans reala resurser fördelas på ett annat sätt än i dag. Utsatta skolor behöver ha tillgång till utbildade lärare, skickliga rektorer och annan kompetens som väljer att stanna en längre tid i verk-

samheten än vad som ofta är fallet i dag. Att flytta resurser från andra skolor till utsatta skolor kan höja skolans totala resultat då dessa elevers resultat påverkas mer av ytterligare resurser än vad de andra eleverna påverkas negativt.⁴ Det är också av stor vikt att andra samhällsfunktioner viktiga för skolan, t.ex. socialtjänst och föreningsliv, har tillräckliga resurser.

De fristående skolorna bidrar i dag till att resurserna sammantaget fördelas kompensatoriskt då de i snitt har lägre lärartäthet och lärarkompetens än kommunala skolor, samtidigt som de har elever med bättre förväntade skolresultat. Jämförelsen av kostnader i kommunala och enskilda huvudmän visar också att verksamhetskostnaderna över en demografisk cykel är likvärdiga. Dock är den totala finansieringen av de fristående skolorna, över tid, något mer generös än den av den kommunala skolan då skillnader i förutsättningar beaktas.

9.2 Utredningens förslag

Utredningens utgångspunkt för förslagen om förändrad resurstilldelning är att ge alla elever, givet sina förutsättningar, samma möjlighet att klara den obligatoriska skolan oberoende av var i Sverige de bor eller vilken skola de går på.

9.2.1 Staten behöver ta ett större ansvar för ökad likvärdighet

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett större ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk. Staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska de skillnader mellan kommuner och huvudmän som kvarstår då hänsyn tagits till skillnader i förutsättningar och uppdrag, samt för att säkra en socioekonomisk kompensation mellan huvudmän.

⁴ OECD (2019c), s. 84.

Resursernas betydelse för elevernas resultat intuitivt enkla att förstå men svåra att bevisa i den svenska skolan

Att mäta effekterna av större eller mindre resurser är metodologiskt väldigt svårt. Att elever har olika förutsättningar och byter skola, lärare har olika förutsättningar och kompetens, resurs- och resultatmått är inte helt tillförlitliga, huvudmän väljer att använda resurserna på olika sätt är några av de faktorer som försvårar analysen. Ett annat metodproblem är att resurser i dag används för att möta behov, varför det i allmänhet finns mer resurser där behoven är stora och skolresultaten låga. Det finns också problem relaterade till de uppgifter som redovisas om kostnaderna för skolan i räkenskapsammandraget. Man bör betänka att ett redovisningsfel om 5 procent är lika betydelsefullt som likvärdighetsbidraget i en genomsnittlig kommun. I utredningens analysarbete har många frågetecken uppstått vad gäller kvaliteten i uppgifterna, t.ex. vad gäller fördelning mellan olika kostnadsslag. Bedömningen är att uppgifterna fungerar väl på aggregerad nivå men sämre i delar och på kommunnivå. Sammantaget är det därför svårt att på ett rättvisande sätt kunna visa vilka effekter de omfattande skillnaderna i resurser till skolor i olika delar av landet får på elevernas resultat.

Sett ur ett verksamhetsnära perspektiv är det däremot logiskt att de resurser som avsätts för undervisning har betydelse för resultaten. En lärare som får ytterligare en elev i klassen utan resurstillskott kan lägga mindre tid på varje enskild elev. Ju mindre uppmärksamhet och hjälp en elev får, desto sämre blir en genomsnittlig elevs resultat. Här finns dock ett problem ytterligare i kopplingen mellan resurser och resultat. Läraren kan till viss del hantera detta genom att lägga mindre tid på de elever i klassen som är relativt självgående. Läraren kan också till en viss gräns i övrigt förändra sitt arbetssätt för att hantera situationen, t.ex. genom att lägga en del av lunchrasten för att hjälpa en elev med ett mattetal, att ta en del av planeringstiden för att delta i elevhälsoarbetet osv. På sikt kommer detta dock, förutom att påverka lärarens arbetssituation, också att påverka resultaten negativt, enligt forskningen särskilt för de elever i klassen som har sämre förutsättningar.

Senare tids forskning har också avfärdat den tidigare synen att resurser inte spelar någon roll. Särskilt i de yngre åldrarna och för elever med stora behov är resurser en viktig faktor. För beslut om

särskilt stöd, kompetensutveckling för personalen och för att kunna anställa ytterligare lärare är tillgången till ekonomiska resurser avgörande. Därför är likvärdiga resurser en viktig faktor för att uppnå en likvärdig skola. *Hur* resurser används är naturligtvis en andra central faktor, varför en likvärdig resursfördelning behöver kompletteras med andra insatser för att främja en ändamålsenlig resursanvändning.

Är skillnaderna så stora att förändring behöver ske?

Förutsättningarna för att bedriva skolverksamhet varierar kraftigt mellan olika delar av landet. Glesbygdsgrad, invånarnas generella utbildningsnivå och tillgången till kompetens är några faktorer som påverkar verksamheten och som därmed också påverkar kostnaden för skolan i kommunen. Även när hänsyn till sådana faktorer tas i analysen finns fortfarande mycket stora skillnader vad gäller resurser tillgängliga per elev i verksamheten. Kostnaderna efter korrigering för skillnader i förutsättningar varierar med 38 procent beroende på hemkommun, vilket reser frågan om likvärdighet.⁵

Utredningen menar att de skillnader i resurstilldelning som finns och som ej går att förklara av olika struktur- eller bakgrundsvariabler är så stora att förutsättningarna för att bedriva skola inte är likvärdiga över landet. Detta gäller oavsett om man endast ser till de resurser som avsätts för undervisning och elevhälsa eller om man ser till skolans totalkostnad. Det kan finnas många förklaringar till skillnaderna i avsatta resurser som olika effektivitet i verksamheten, att andra politikområden får färga skolverksamheten, historiska kostnader osv. Utredningen menar dock att dessa skillnader i förutsättningar riskerar att avgöra enskilda elevers möjligheter att klara skolan.

Skillnaderna i skolans resurser är så stora som de är trots en mångårig reglering med syfte att skolan ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Det finns inte heller några tecken på att utvecklingen går mot en mer likvärdig skola. Långtidsutredningen 2019 konstaterar att "likvärdigheten inte har försämrats nämnvärt". Föreliggande utredning menar att det är anmärkningsvärt att utvecklingen inte går åt rätt utan åt fel håll och menar att detta inte kan tillåtas fortsätta. Ett barns bakgrund ska inte tillåtas vara avgörande för barnets framtid. Staten behöver därför ta ett större ansvar för att

⁵ Avser spridningen mellan percentilerna 5 och 95, se avsnitt 8.1.2.

en ökad likvärdighet ska kunna nås. Utredningen bedömer att ingen annan instans än staten har den möjlighet till långsiktighet och överblick som krävs för en ökad likvärdighet. Staten behöver, utöver att som i dag huvudsakligen använda det juridiska styrmedlet, också tydligare använda det ekonomiska styrmedlet. Staten behöver också ta ett större ansvar än i dag t.ex. vad gäller tillgången till kompetens i skolväsendet.

Det är samtidigt nödvändigt att fundera över vad en förändrad resurstilldelning skulle innebära. En omfördelning för en mer likvärdig resursfördelning utan att ytterligare medel tillförs innebär att medel behöver flyttas från kommuner med en hög kostnad per elev till kommuner med en låg kostnad per elev. Det är svårt att förutspå vilka effekterna skulle bli i den verksamhet som av någon anledning har höga kostnader. Viss effektivisering skulle sannolikt vara möjlig men det finns en risk att kvaliteten i verksamheten, liksom resultaten, skulle sjunka. Det är inte heller självklart att de kommuner som i dag har en låg kostnad är i stort behov av tillskott sett till resultaten. En lägre kostnad kan motiveras med en högre effektivitet. Även insatser för en ökad likvärdighet vad gäller effektivitet i verksamheten kan därför vara nödvändiga. Exempel på sådana kan vara den uppföljning av huvudmannens verksamhet som Skolverket regionalt föreslås få i uppdrag att utföra, se kommande avsnitt.

Vikten av ett lokalt beslutsfattande respektive skolans likvärdighet

Argumentet att skolans resurser beslutats efter en demokratisk process i kommunen betonas ofta och är verkligt viktigt. Det är i kommunen man har den bästa överblicken över de lokala förutsättningarna för verksamheten och kan hitta bra lösningar, särskilt vad gäller vissa praktiska aspekter som exempelvis var skolor bör placeras och hur delar av verksamheten kan samordnas med annan kommunal verksamhet. Skolan ska dock enligt regelverket vara likvärdig i landet oavsett lokala prioriteringar, något som den lokala beslutsnivån har svårare att hantera. Det kan finnas goda skäl att lokalt prioritera annan kommunal verksamhet före skolan, vilket kan påverka skolans likvärdighet nationellt sett.

Avvägningen mellan nyttan i ett decentraliserat beslutsfattande och behovet av en nationell likvärdighet är ett genuint dilemma. Ut-

redningen menar dock att det viktigaste är elevernas rätt till en likvärdig skola med goda förutsättningar och hög kvalitet oavsett var i landet eleven bor och oavsett skillnader i finansieringsförmåga mellan kommuner och över år. Det är inte heller rimligt att tillfälliga fluktuationer nationellt eller lokalt påverkar en så långsiktigt viktig verksamhet som skolan. Utredningen menar att skillnaderna mellan huvudmän och skolenheter i dag är för stora och att många enskilda kommuners möjlighet och förmåga att förändra finansieringen eller verksamheten för att skolan ska bli mer nationellt likvärdig är begränsad och att staten därför behöver ta ett större ansvar.

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

Utredningens förslag: Majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget ska syfta till att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar i syfte att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.

Varje skolhuvudman för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola kan beviljas bidrag. Skolverket fastställer vid årets början beloppet för innevarande år för de som beviljats bidrag, och redovisar en preliminär beräkning för påföljande två år. Bidraget ska vara socioekonomiskt viktat. För att erhålla statsbidrag ska huvudmannen utifrån analyser av den egna verksamhetens utvecklingsbehov sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Resultatet av handlingsplanen ska följas upp och redovisas. Statens skolverks regionala organisation ska följa huvudmännens arbete.

Utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

Utredningens bedömning: Det påbörjade arbetet att förändra de riktade statsbidragen till skolväsendet ska fortsätta. Statens skolverk bör föreslå vilka statsbidrag som bör införlivas i det nya sektorsbidraget.

Utredningen menar att det påbörjade arbetet för att förändra de riktade statsbidragen till skolan ska fortsätta. Kritiken mot det nuvarande systemet har varit omfattande och kommit från flera håll. Regeringen har därför inlett ett arbete att förändra statsbidragen genom att slå ihop vissa närliggande bidrag till större, ett arbete som regeringen meddelat ska fortsätta.⁶ Utredningen lämnar här förslag på hur detta fortsatta arbete bör inriktas.

Ett sektorsbidrag för skolan inrättas

Utredningen föreslår att flertalet av de nuvarande stimulansbidragen inom skolans område sammanfogas till ett sektorsbidrag, och att ytterligare medel ska skjutas till. Detta sektorsbidrag ska inrättas tills vidare till skillnad från flera av de nuvarande mindre stimulansbidragen som är tillfälliga. Total bidragsram fastställs i statens budgetbeslut för kommande år, men preliminära ramar redovisas även för påföljande två år. Avsikten är att åstadkomma en permanent statlig medfinansiering av skolan. Sektorsbidraget bör kunna sökas för en period om tre år i taget. Ett bidragsbelopp baserat på elevantal som viktas utifrån socioekonomiska parametrar för att bidra till en kompensatorisk resursfördelning bör fastställas årligen för varje huvudman. Det socioekonomiska indexet uppdateras årligen, så att respektive huvudmans bidrag anpassas till förändrade behov. För att beviljas statsbidrag ska huvudmannen analysera den egna verksamhetens utvecklingsbehov samt sammanställa en handlingsplan för att stärka likvärdigheten och undervisningskvaliteten i huvudmannens verksamhet. Dessa insatser kan t.ex. innefatta personalförstärkningar, förbättrad stödundervisning till elever med stora behov, utveckling av tydliga styrstrukturer och rutiner eller utveckling av roller och arbetssätt liksom strategiska lönesatser. Arbetet kan särskilt inriktas på vissa skolenheter.

Resultatet av handlingsplanen ska årligen följas upp och redovisas. Efter den årliga översynen kan sektorsbidrag beviljas för ytterligare ett år. Beslutet avser endast om huvudmannen ska ta del av sektorsbidraget ytterligare ett år framåt, medan det exakta beloppet alltid fastställs utifrån index, elevunderlag och det totala sektorsbidragets storlek. Kommunerna ges på så sätt stabila förutsättningar, med

⁶ Prop. 2019/20:1, s. 110.

en planeringshorisont på tre år. Skolverkets regionala organisation ska följa huvudmännens arbete samt ge dem stöd i såväl planerings-, genomförande- som uppföljningsfaserna. Sektorsbidraget kan därför i viss utsträckning liknas vid det pågående arbetet inom Samverkan för bästa skola, dock med skillnaden att alla huvudmän har möjlighet att delta och att det inte handlar om avgränsade projekt utan om att stärka resurserna och främja systematisk verksamhetsutveckling hos alla huvudmän. Sektorsbidraget ska utbetalas månadsvis till huvudmännen.

Skolverket ska få i uppdrag att se över vilka statsbidrag som ska införlivas i sektorsbidraget. Det är statsbidrag som på olika sätt är inriktade på att stärka resurserna inom den löpande verksamheten – som bidraget för en likvärdig skola – som är lämpliga att föras över till sektorsbidraget. Det kan dock vara motiverat att behålla vissa statsbidrag som avser främja insatser som är av större nytta nationellt än för den enskilde huvudmannen, som exempelvis kompetensutveckling för lärare.

Flera fördelar med ett sektorsbidrag

Ett samlat sektorsbidrag har flera fördelar framför dagens många mindre stimulansbidrag till skolan.

Ett sektorsbidrag minskar administrationen som i dag krävs hos både huvudmän och Skolverket för att ansöka, besluta om, redovisa och följa upp ett stort antal mindre bidrag. Detta kan bidra till att ytterligare resurser kan komma undervisningen till del. Vissa huvudmän avstår i dag att söka de statsbidrag som finns tillgängliga för att beloppet bedöms vara för litet i förhållande till den insats som krävs för att erhålla det, och det förändrade ansökningsförfarandet gör att de avsatta resurserna kan komma fler huvudmän till del. Sektorsbidraget motsvarar väl den typ av statsbidrag som av Kommunitredningen kallas ”klustrade” statsbidrag.⁷

Ett större statsbidrag som löper över flera år kräver en större insats initialt när en handlingsplan ska tas fram, men denna bidrar i sig till utveckling av arbetet i skolan. Detta till skillnad från den rent administrativa redovisning av viss statistik som flera nuvarande stats-

⁷ SOU 2020:8, s. 636 ff.

bidrag inbegriper. Att inte årligen behöva söka om samma statsbidrag minskar också administrationen.

Ett sektorsbidrag kan också bättre svara mot de behov av skol-utveckling som finns lokalt. De stimulansbidrag som finns i dag svarar främst mot sådana behov som ses nationellt. Lokalt kan dock fokus behöva läggas inom andra områden för att nå största möjliga effekt i verksamheten. I vissa fall kan dagens system splittra det lokala utvecklingsarbetet eller t.o.m. få huvudmännen att fokusera på insatser som inte är prioriterade, för att erhålla statsbidraget.

Utredningen menar också att det på ett mer generellt plan är motiverat att vissa stimulansbidrag finns kvar utanför sektorsbidraget. Vissa insatser har till exempel en större kollektiv nytta än den har för den enskilda huvudmannen. Att erbjuda en lärare möjligheter och tid för kompetensutveckling kan, särskilt i tider av omfattande lärarbrist, av huvudmannen bedömas vara svårt när fokus är att ha tillräckligt många lärare i klassrummen. Det prioriteras inte heller då det inte är givet att läraren stannar vid skolan så länge att den investering som gjorts har lönat sig för huvudmannen. Samtidigt finns tydliga samhällsvinster av att lärares kompetens upprätthålls och utvecklas.

Vilka statsbidrag ska inordnas och hur omfattande blir bidraget?

Utredningens uppdrag omfattar endast vissa skolformer. I arbetet med att skapa ett sektorsbidrag bedömer utredningen att det är av stor vikt att även statsbidrag till andra delar av skolväsendet, inte minst fritidshemmet, också omfattas. Fritidshemmet kompletterar grundskolan och motsvarande skolformer och verksamheterna är ofta integrerade. Många av dagens statsbidrag är också riktade mot flera olika skolformer, dvs. även sådana som ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen har därför inte möjlighet att avgöra vilka statsbidrag som bör läggas samman eller hur mycket resurser de omfattar då det i flertalet fall ej går att särskilja skolformerna från varandra. Det kan också finnas fördelar med att sektorsbidraget omfattar flera skolformer än de som ingår i utredningens uppdrag, t.ex. då elevkullarna är olika stora och lärare över åren rör sig mellan skolformerna, inte minst mellan högstadiet och gymnasieskolan. Om de nuvarande statsbidragen till förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer som Skolverket administrerar

skulle slås samman skulle sektorsbidraget omfatta upp till 15 miljarder kronor. Exempel på stimulansbidrag som kan vara lämpliga att införliva i sektorsbidraget, utöver statsbidraget för likvärdig skola, är 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.

Vissa statsbidrag bör inte sammanföras. Ett sådant exempel är statsbidrag riktade till svenska skolor i utlandet. Statsbidrag som utgör kostnadsersättningar är direkt kopplade till att skolorna och huvudmännen utför en specifik uppgift åt staten, till exempel erbjuder utbildning av barn som vistas i landet utan uppehållstillstånd och bör därmed inte heller inordnas i sektorsbidraget. Vidare kan det, beroende på hur processen för utvecklandet av ett professionsprogram för lärare och rektorer utvecklar sig, finnas skäl att inte heller inordna statsbidragen för karriärtjänster och lärarlöner i sektorsbidraget.

Utredningen bedömer att Statens skolverk bör föreslå vilka statsbidrag som bör införlivas i det nya sektorsbidraget.

Det är utredningens bedömning att ett tillskott på 3 miljarder kronor 2021 utöver redan beslutade statsbidrag är ett väl avvägt första steg mot ett större statligt ansvarstagande för skolan. Utredningen menar att tillskottet är motiverat av flera faktorer. För det första att komplexiteten i skolans uppdrag ökar i takt med omvärldens stora förändring. Det faktum att skolans uppdrag i dag handlar om att ... *prepare students for jobs that do not yet exist, creating ideas and solutions for products and problems that have not yet been identified, using technologies that have not yet been invented* ... innebär en annan och svårare utmaning än tidigare.⁸ För det andra motiveras det av att tidigare resurssättning inte beaktat att besluten om en ny skollag (2010) och läroplan (Lgr 11) i sig innebar en generell ambitionshöjning då alla elever garanteras stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Detta närmast oändliga målformulering skiljer sig från tidigare ambitionsnivå. För det tredje föranleds det av att en kraftfull insats för att öka likvärdigheten i skolan är nödvändig och fullgörandet av en sådan ambition kräver omfattande resurser. Omfattande insatser behövs utöver vad som i dag görs för elever i de skolor som har de största utmaningarna. De stora ekonomiska utmaningar som kommunerna resursmässigt bedömdes stå inför

⁸ Darling-Hammond (2010) s. 2.

redan i början av denna utredning kommer, som en följd av de åtgärder som våren 2020 sätts in mot coronaviruset, med all sannolikhet att öka väsentligt. Med tanke på skolans stora betydelse för dagens elevers framtid är det viktigt att avsätta stöd som i görligaste mån reserveras för just skolverksamhet, utöver de generella statsbidrag som regeringen redan beslutat öka.

Problem med ett sektorsbidrag

En risk som alla statsbidrag är behäftade med är att de riskerar att ersätta huvudmännens egna initiativ på området, så att resursförändringen netto blir mindre än avsett eller till och med uteblir helt. I den mån dessa egna satsningar är bättre anpassade efter de faktiska lokala behoven kan de statliga stödåtgärderna faktiskt sänka kvaliteten i det som erbjuds. Risken för detta är mindre med det sektorsbidrag som utredningen föreslår, eftersom huvudmännen gör prioriteringen själva. Däremot är det fortfarande svårt för staten att faktiskt påverka de totala resurserna när staten inte har kontroll över hela budgeten. Alla statsbidrag gör det möjligt för kommunerna att själva minska sina anslag till skolan och i stället prioritera resurserna till annat. Ett försök att hantera detta gjordes när likvärdighetsbidraget inrättades. För att erhålla statsbidraget fick huvudmännen inte minska sina egna resurser för undervisning och elevhälsa, om det inte fanns särskilda skäl. Detta fick dock oönskade effekter som att huvudmän med en utsatt ekonomisk situation tvekade att söka statsbidraget av rädsla för att bli återbetalningsskyldiga, varför regeringen beslutat ta bort kostnadsvillkoret.

Ett syfte med stimulansbidrag är att främja satsningar inom områden som man från statens sida bedömer, ur ett nationellt perspektiv, inte prioriteras tillräckligt av huvudmännen. Då bidragen läggs in i sektorsbidraget som disponeras fritt av huvudmannen förloras den riktade effekten till de områdena, och statens möjlighet att styra huvudmännen minskar därmed. Utredningen menar dock att fördelarna av en sammantaget effektivare resursanvändning som ett sektorsbidrag innebär överväger nackdelarna av en något svagare styrning.

Ett möjligt alternativ till att inrätta ett sektorsbidrag är att tillföra utjämningsystemet de medel som statsbidragen omfattar. Ett förslag på en kombination av ökat generellt statsbidrag och en socio-

ekonomiskt baserad komponent i kostnadsutjämnings delmodell för förskoleklass och grundskola med fördelningsmässigt liknande utfall som dagens likvärdighetsbidrag presenterades i Kostnadsutjämningsutredningens betänkande.⁹ Detta skulle i sig ge en viss riktad fördelning mot kommuner som behöver medlen bäst ur olika strukturella hänseenden. En sådan lösning skulle göra att man undviker att skapa andra räknescenarier vid sidan av utjämnings och mindre risk för stuprörstänkande i den kommunala verksamheten. Det skulle dock inte garantera att medlen går till skolväsendet. Det riskerar också att inte skapa samma skärpa i arbetet med handlingsplanerna och i de dialoger om skolutveckling mellan huvudmän och Skolverkets regionala organisation som förslaget syftar till att åstadkomma.

Utredningen menar att det är av stor vikt att medel som staten avsätter för skolan också går till skolan, samtidigt som det av skäl som beskrivits ovan är mycket svårt att garantera att så sker så länge finansieringen delas av kommuner och staten. Det är egentligen bara genom en uppdelning av skolverksamheten i ett statligt och ett kommunalt ansvarsområde, exempelvis att staten betalar kostnader för undervisning och lärverktyg och kommunerna övriga delar av verksamheten, som det går att säkerställa att statens bidrag till skolan används i skolan. En sådan uppdelning av ansvarsområden anser utredningen vara intressant att utreda vidare, något som lämpligen görs i samband med att det beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan tas fram i enlighet med det så kallade januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna.

9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

Utredningens förslag: Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever.

Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

⁹ SOU 2018:74.

Kommuner har kostnader kopplade till sitt i skollagen fastställda generella myndighetsansvar och till sitt huvudmannaansvar som enskilda huvudmän inte har. Det gäller inte minst ett övergripande ansvar för skolväsendet, både i fråga om planering och att kunna ta emot samtliga skolpliktiga elever hemmahörande i kommunen. Kostnader kopplade till det generella myndighetsansvaret kan till exempel gälla kostnader för att fatta beslut om mottagande i grundsärskola, för den informationsskyldighet om utbildning man bär eller kostnader för skolskjuts. Dessa kostnader ingår inte i beräkningen av de bidrag som hemkommunen lämnar till fristående skolor i form av grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska täcka kostnader för undervisning, lokaler, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration och mervärdesskatt, och ska enligt skollagen bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet.¹⁰

Kommuner har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år. Utredningen uppskattar att detta ansvar medför betydande merkostnader för kommunala jämfört med enskilda huvudmäns verksamhet, i genomsnitt över tid och mellan kommuner 8,4 procent av verksamhetens kostnad.¹¹ Dessa merkostnader kan inte sägas vara kopplade till kommunernas myndighetsansvar utan hör snarare till kommunens huvudmannaansvar. Till exempel måste kommunen garantera täckning över hela kommunen och ha en viss beredskap att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta innebär att kommuner alltid måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter, alternativt vara beredda att acceptera överbeläggning. I bägge fallen uppstår merkostnader jämfört med huvudmän som inte har samma ansvar.¹² Vidare varierar antalet barn i skolåldern kraftigt över tid. Vissa resurser går inte att anpassa fullt ut efter sådana förändringar i verksamhetsvolym. Lokalkostnader är det tydligaste exemplet, men även poster som undervisning och elevhälsa karakteriseras av en viss tröghet vad gäller anpassning till olika behov över tid. Dessa kostnader är sådana som kommunen ska ersätta enskilda huvudmän för

¹⁰ 9 kap. 19–20 §§, 10 kap. 37–38 §§ samt 11 kap. 37–38 §§ skollagen.

¹¹ Se avsnitt 7.3.1.

¹² Vid överbeläggning uppstår ingen ekonomisk merkostnad, däremot uppstår en merkostnad i form av en kvalitetsbrist.

genom grundbeloppet, vilket ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet.¹³ Kombinationen av ansvaret att alltid kunna bereda plats i en skola nära hemmet, stora variationer i elevantal över tid och förekomst av fasta eller delvis fasta kostnader i verksamheten leder till ofrånkomliga merkostnader för de kommunala huvudmännen jämfört med huvudmän som inte har samma ansvar.

Det har tidigare funnits tydligt framskrivna möjligheter att göra avdrag för dessa kostnader som den kommunala huvudmannen har. Avdragsmöjligheten var maximalt 15 procent när rätten till bidrag för alla godkända fristående skolor infördes 1991 men 25 procent under en kort period i mitten av 1990-talet. Den fastställda procentandelen försvann dock 1996 när reglerna ändrades till att bidrag ska ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna grundskolor, utifrån skolans åtagande och elevernas behov.¹⁴ Utredningen bedömer att merkostnader för beredskap att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet och för variation i elevunderlag uppstår för just de kostnadsslag som ska ingå i underlaget för beräkningen av grundbeloppet. Utredningen delar inte den bedömning som ligger till grund för dagens regelverk, nämligen att dessa kostnader skulle gå att särskilja på samma sätt som kostnaderna för kommunernas myndighetsansvar. Utredningen föreslår därför att avdrag för sådana merkostnader som hemkommunen bedömer sig ha ska göras när bidrag till enskilda huvudmän beräknas. Kommunen ska tydligt redovisa hur beräkningen av avdraget har gjorts och motivera varför avdraget är skäligt. Beräkningen av avdraget ska grundas på variation i elevunderlag i kommunen, och får inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade. Avdrag får exempelvis inte göras för merkostnader kommunen bär för att kunna avstå från att genomföra förändringar i verksamheten som är både motiverade och möjliga.

Problem med förslaget

Utredningens analys av skillnader i resurser mellan kommunala och enskilda huvudmän visar att enskilda huvudmän i genomsnitt över en demografisk cykel har en något mer generös finansiering än kom-

¹³ Jfr 9 kap. 20 §, 10 kap. 37 § och 11 kap. 37 § skollagen.

¹⁴ Prop. 1991/92:95; prop. 1994/95:157; prop. 1995/96:200.

munala huvudmän då hänsyn tagits till skillnader i förutsättningar och uppdrag inklusive kommunala huvudmäns ansvar att erbjuda plats i skolan åt alla barn. En risk med förslaget är att alltför stora avdrag görs av vissa kommuner, vilket skulle kunna skapa problem för de enskilda huvudmännen att bedriva en, med kommunernas, likvärdig verksamhet. Det är t.ex. inte rimligt om en kommun med långsiktigt vikande elevunderlag inte gör någon anpassning alls av personal och andra resurser i verksamheten, och tar ut den fulla merkostnaden för det i stora avdrag från bidragen till enskilda huvudmän. Avdraget måste därför grundas på merkostnader som uppstår vid en långsiktigt hållbar kapacitetsplanering.

En andra risk med förslaget är kopplad till frågans natur – att merkostnaderna inte utan vidare går att avläsa på särskilda kostnadsposter utan måste uppskattas – kan leda till fler tvister mellan enskilda huvudmän och kommuner. Det är därför av yttersta vikt att de kommuner som väljer att göra ett avdrag tydligt redovisar hur beräkningen av avdraget har gjorts och motivera varför avdraget är skäligt.

Andra förslag som utredningen har övervägt

Utredningen har uppskattat den genomsnittliga merkostnaden för kommunala huvudmän att alltid kunna bereda plats för nya elever och att hantera variation i elevunderlag över tid till 8,4 procent i genomsnitt. Utöver dessa ”säkra” merkostnader för kommunen, har kommunen också en slags försäkringskostnad för att kunna ta emot elever om en annan huvudman väljer eller tvingas att lägga ner sin verksamhet. Ett schablonavdrag om 10 procent från beräkningen av grundbeloppet har därför övervägts. Fördelar med ett schablonavdrag är att det är enkelt att tillämpa, och det finns en saklig grund för avdragets storlek. En nackdel är att ett schablonavdrag skulle vara rimligt i genomsnitt och över tid, men vissa år och i vissa kommuner skulle det bli alltför stort och i andra fall alltför litet. En andra nackdel är att ett schablonavdrag på 10 procent från bidrag beräknade enligt dagens regelverk skulle leda till större avdrag än vad som kan motiveras utifrån utredningens jämförelser av ekonomiska resurser för kommunala och enskilda huvudmän. I dag tycks det finnas en viss överkompensation av enskilda huvudmäns verksamhet jämfört med de kommunala, men den är betydligt mindre än 10 procent. En

schablon av den storleken skulle riskera leda till att enskilda huvudmän väljer att lägga ned sin verksamhet.

Utredningen har också övervägt att föreslå att beräkningen av bidrag till enskilda huvudmän ska göras på ett annat sätt än i dag, att ersätta dagens skolpengssystem med ett klasspengssystem. Detta då marginalkostnaden för att ta emot ytterligare en elev i en skola inte är konstant. Om ytterligare en elev får plats i en befintlig klass med befintliga lärare är skolans kostnad för den ytterligare eleven mycket begränsad. Det är således en attraktiv tanke att resurssätta skolor utifrån antalet klasser och inte utifrån antalet elever.

Det statliga ersättningssystem som fanns innan kommunaliseringen omfattade delvis en ersättning per klass. Detta visade sig dock, tillsammans med flera andra orsaker, leda till ett intrikat fixande och manipulerande med klasstorlekar, antagning av elever osv. vilket inte gynnade likvärdigheten och dessutom var kostnadsdrivande. En elev som tvingar en skola att dela på en klass och anställa ytterligare en lärare orsakar en mycket hög extra kostnad. De skolledare som hade bäst förståelse av det tidigare systemet hade också chans att skaffa sina skolenheter betydligt bättre förutsättningar. Ett klasspengssystem bygger också på att klasstorlekar behöver definieras, något som bara det kan vara mycket svårt med tanke på den stora variation som finns i skolors förutsättningar över landet.

Trots att skolpengssystemet har sina tydliga nackdelar bedömer utredningen ändå att det, med vissa justeringar, är ett bättre alternativ än ett klasspengssystem. Det finns emellertid inget som hindrar att huvudmän med flera skolenheter använder ett klasspengssystem för fördelning av medel mellan sina skolenheter, men ersättningen från kommunen till de enskilda huvudmännen bör även fortsatt baseras på genomsnittskostnad.

9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning

Utredningens förslag: Bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en skolenhet ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

I dag saknas reglering av när bidrag till enskilda huvudmän ska justeras i samband med att en elev byter till en skola med annan huvudman. I flertalet kommuner råder ordningen att skolpengen flyttas från en huvudman till en annan så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola, i vissa fall från och med samma dag som eleven flyttat. Samtidigt står frånvalsskolan kvar med kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa. Endast vissa mindre kostnader som de för skolmåltider går att justera utan fördröjning. På samma sätt gäller att tillvalsskolan inte med omedelbar verkan kommer att göra de anpassningar som den nye eleven på sikt motiverar. Huvudmannens intäkter är därmed rörliga samtidigt som stora delar av huvudmannens kostnader för verksamheten är mer eller mindre fasta vilket försätter många huvudmän, inte minst de mindre, i en svår situation när en elev väljer att lämna skolan. Det gör dessutom verksamheten svår att planera och kan få huvudmän att avstå från att göra viktiga utvecklingsinsatser då man inte vågar lita på vilka resurser man har, vilket är olyckligt. Utredningens förslag i avsnitt 5.7.5 om att begränsa antalet möjliga skolbyten under ett läsår kommer att avsevärt minska huvudmannens ekonomiska osäkerhet under läsåret. Även utredningens förslag i avsnitt 5.7.2 om ett gemensamt skolvalssystem kommer att ha avgörande betydelse för huvudmännens möjlighet att planera och justera sin verksamhet inför läsårsstart. Det gemensamma systemet kommer att innebära att huvudmannen redan under slutet av vårterminen får tillförlitliga uppgifter om hur många elever som kommer att finnas i huvudmannens verksamhet till hösten. Huvudmannen får därmed ett antal månader på sig att fördela om tillgängliga resurser.

Möjlighet till skolbyte för en elev ska dock fortfarande finnas inför vårterminen samt under pågående termin, till exempel vid flytt eller andra särskilda skäl. När sådana byten sker mellan enskild huvudman och kommunal huvudman eller mellan två enskilda huvudmän, föreslår utredningen att bidraget inte omedelbart justeras utan att detta görs med två månaders fördröjning efter elevens skolbyte. Detta för att ge huvudmannen även i dessa fall bättre möjligheter att justera sin organisation till de nya förutsättningarna.

9.2.5 Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp

Utredningens bedömning: Dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas vidare.

Grundbeloppet, som utgör huvudsaklig del av ersättningen till enskilda huvudmän, utgår från att alla skolenheter samlar ett tvärsnitt av eleverna och att resurser kan flyttas mellan olika elever och elevgrupper vilka är i behov av mer eller mindre stöd. Skolor vid vilka det finns elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd får också ett tilläggsbelopp, bestämt utifrån elevens individuella behov.

Vissa skolor inriktar sin verksamhet uteslutande mot de elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling, s.k. resursskolor. Utifrån resurssystemets grundläggande tanke är det lätt att förstå att dessa skolor inte självfallet passar in i den nuvarande ersättningsmodellen då samtliga elever vid skolan har ett omfattande resursbehov. Även om situationen är en annan för de elever som är i behov av omfattande särskilt stöd och som går i en vanlig skola finns också för dessa vissa problem med resurstilldelningen. Valfriheten att välja skola ger i många fall elever och vårdnadshavare en möjlighet att sätta press på skolan att ge eleven de förutsättningar hen behöver. Annars byter eleven, och därmed skolpengen, skola. För elever med mer omfattande resursbehov finns det däremot en risk att skolan ser det som något positivt att eleven byter skola då det betyder fler kronor per kvarvarande elev, så länge som eleven inte har blivit berättigad till ett tilläggsbelopp.

Utredningen erfar att många skolor i dag får lägga omfattande resurser på att ansöka om tilläggsbelopp, resurser som annars hade kunnat användas till undervisningen. Omkring var tredje ansökan om tilläggsbelopp avslås och cirka 10 procent av dessa beslut överklagas till förvaltningsrätten. Samtidigt är det viktigt att den individuella prövningen av behoven är korrekt och att det är elevens behov av resurser och ej skolans som avgör. Elevens behov av stabilitet och framförhållning är också viktiga parametrar att ta hänsyn till vilket självfallet, särskilt för små resursskolor, är nära förbundet med skolans resurser.

Utredningen erfar att dagens bestämmelser och ordning för tilläggsbeloppen inte fungerar tillfredsställande vilket kan medföra

att elever inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. Det verkar också finnas stora skillnader avseende hur kommuner hanterar frågor om tilläggsbelopp. De skolor som samlar elever från olika kommuner uppfattar att ansökningarna om tilläggsbelopp bedöms olika i olika kommuner vilket är besvärande ur ett likvärdighetsperspektiv. Utredningen befarar också att tilläggsbeloppen påverkas av kommunens allmänna ekonomiska läge, både vad gäller antalet elever som erhåller tilläggsbelopp liksom storleken på respektive tilläggsbelopp. I två nyligen avgjorda domar i Högsta förvaltningsdomstolen fastslås att tilläggsbeloppen uteslutande ska baseras på elevens behov av särskilt stöd, och att hänsyn till kommunens ekonomiska läge inte får tas.¹⁵

De senaste fem åren har flera beslut fattats som påverkar hur beräkningen av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska ske, liksom resursskolornas situation. Det gäller dels de ändringar i bestämmelserna i skollagen om bidrag till enskilda huvudmän för skolor i form av tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever som trädde i kraft i juli 2016, dels ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen 2017 att kommunala huvudmän också har möjlighet att driva resursskolor.¹⁶ Skolkostnadsutredningen, som hösten 2016 lämnade förslag om hur tilläggsbeloppet skulle bestämmas, hade endast begränsade eller inga möjligheter att ta hänsyn till dessa förändringar när den lämnade förslag om att systemet borde ändras, och dess förslag har inte heller förverkligats.¹⁷ Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågan på ett sådant sätt att konkreta förslag kan presenteras men menar att det är av stor vikt att frågan följs upp och analyseras så att ingen elev blir utan det stöd hen behöver och har rätt till. Utredningen föreslår därför att frågan om tilläggsbelopp ska utredas vidare. En möjlighet är att Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven, U 2017:07, får denna uppgift. Utredningen ska bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Utredningen har också i uppdrag att analysera flera frågor som rör resursskolor.

¹⁵ Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 5544-18 samt 1320-19.

¹⁶ SFS 2016:550, HFD 2017 ref. 50.

¹⁷ SOU 2016:66.

Utredningen vill framhålla värdet i och betydelsen av systematiska insatser för de elever som har väsentligen bräckligare studieförutsättningar än andra, men vill också skicka med till det kommande utredningsarbetet att utvecklingen av fler resursskolor inte är odelat positiv. Utvecklingen av särskilda resursskolor i stället för att på olika sätt stärka stöd och anpassning i det generella utbildningssystemet riskerar att segregera elever med särskilda behov, något som motverkar skollagens mål att utbildningen ska främja allsidiga kontakter. Det går också emot t.ex. UNESCO:s SalamancadeklARATION som slår fast att ett inkluderande förhållningssätt är att föredra framför ett exkluderande. För att bedömningen av en elevs individuella behov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet kan det finnas anledning att överväga om en skolmyndighet, t.ex. Specialpedagogiska skolmyndigheten på regional nivå, borde vara den som beslutar om tilläggsbelopp.

9.2.6 Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare

Utredningens bedömning: Staten bör på sikt ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och eventuellt också andra skolformer liksom fritidshemmet. Detta bör ske genom att ett större statligt sektorsbidrag införs för att finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna samt eventuellt också andra kostnadsposter. Sektorsbidraget bör beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat. Sektorsbidraget ska endast kunna användas till kostnader i skolväsendet.

Utredningens förslag: Utformning och konsekvenser av ett större statligt sektorsbidrag, inklusive eventuella konsekvenser på skatteområdet, ska utredas vidare.

En väsentlig ökning av statens finansiering av skolan möter flera svårigheter som behöver utredas vidare. Detta arbete bör genomföras när det beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan tas fram i enlighet med januariavtalet mellan regeringen och dess samarbetspartier.

Utredningens bedömning är att ett större statligt sektorsbidrag för finansiering av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan skulle kunna utgöra ett kraftfullt verktyg för ökad likvärdighet mellan kommuner och enskilda huvudmän.

Det finns flera anledningar till att utredningen menar att ett större statligt sektorsbidrag, inklusive eventuella konsekvenser på skatteområdet, bör utredas vidare. Det främsta är att skolan med en lokal finansiering alltid riskerar att tillföras för lite medel sett ur ett samhällsperspektiv. Det beror bland annat på att den enskilda kommunen inte med säkerhet får del av de fördelar en väl fungerande skola ger på sikt. Som visats i avsnitt 7.2 har de totala kostnaderna för skolan det senaste decenniet minskat med 2 procent per elev, då hänsyn tas till förändringar i elevsammansättning. Förslaget innebär också att förutsättningarna för olika huvudmän att bedriva skolverksamhet, oavsett om de är enskilda eller kommunala, i och med reformen blir mer likvärdiga då uppdraget och resurserna är givna och baserade på enhetliga fördelningskriterier. Det kan också finnas fördelar med att den som formulerar målen för verksamheten också är den som står för medlen till den. Staten har vidare möjlighet att använda fler finansieringskällor än kommunerna, som huvudsakligen finansierar verksamheten via inkomstskatt, och har dessutom möjlighet att hantera konjunkturrelaterade svängningar i ekonomin på ett mer flexibelt sätt än kommunerna som är bundna av kommunalagens balanskrav. Utredningen har klarlagt att skillnader i finansieringsförmåga mellan olika kommuner påverkar resurstilldelningen till skolan. Då många kommuners ekonomiska situation de kommande åren är ansträngd både av konjunkturrella och demografiska skäl menar utredningen att staten behöver finnas som en garant för att skolan ska ha tillräckliga resurser framöver.

Enligt direktivet ingår det inte i utredningens uppdrag att lämna förslag inom skatteområdet. Utredningen menar dock att frågan om ett ökat statligt ansvar för skolans finansiering är av så stor betydelse att denna bör utredas vidare, dvs. vilka förändringar inom skatteområdet som bör göras för att staten ska kunna ta över avgörande delar av det finansieringsansvar som i dag ligger på respektive kommun.

Hur bör ett större sektorsbidrag utformas?

Utredningen menar att det ur ett likvärdighetsperspektiv finns stora fördelar med att staten tar ansvar för finansieringen av skolans viktigaste verksamhet, undervisningen. Ett sektorsbidrag bör därför omfatta åtminstone kostnadsslagen undervisning och lärverktyg. Detta motsvarar i stort de statsbidrag som utgick till kommunerna innan kommunaliseringen. Kommunerna bör även fortsatt vara ansvariga för skolmältider, lokaler och elevhälsa liksom delar av de kostnader som ingår i posten ”övrigt”. Kommunen är därmed också fortsättningsvis ansvarig för att finansiera dessa delar för ev. fristående skolor som finns etablerade i kommunen. Att elevhälsa även fortsatt föreslås finansieras av kommunen motiveras av att denna verksamhet i delar hänger samman och inte sällan samordnas med andra av kommunens uppgifter som rör vård och hälsa. En utredning har tillsatts som bland annat ska analysera ett gemensamt huvudmannaskap för olika vårdinstanser för barn och unga, däribland de medicinska delarna av elevhälsan, vilket också bidrar till utredningens bedömning.¹⁸

De variabler som oftast används för omfördelning inom kommuner bygger ofta på nationella registerdata, dvs. staten har goda möjligheter att göra omfördelningen och samtidigt sörja för att resurstilldelningen också blir likvärdig och kompensatorisk mellan olika kommuner, något som inte sker i dag. Ett sektorsbidrag bör beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat. I beräkningen av bidraget behöver hänsyn också tas till olika huvudmäns olika uppdrag och förutsättningar i övrigt. Sektorsbidraget tillförs respektive huvudman som ett årligt statsbidrag och huvudmannen ansvarar själv för fördelningen mellan sina skolenheter. Den socioekonomiska fördelningsnyckel som ligger till grund för bidraget till huvudmannen bör publiceras årligen, även per skolenhet, för att kunna fungera som ett underlag när huvudmannen avgör fördelningen mellan sina skolenheter men också som kunskapsunderlag för medborgarna för att enklare kunna följa och utvärdera huvudmannens beslut. Inget krav bör däremot ställas på huvudmannen att fördela medlen i enlighet med nyckeln.

Sektorsbidraget bör enbart kunna användas till att finansiera kostnader för de delposter som ligger under statens finansieringsansvar.

¹⁸ Dir. 2019:93.

För att utbildningssystemet ska vara så begripligt och funktionellt som möjligt bör det även övervägas om ytterligare skolformer utöver de som ligger inom ramen för utredningens uppdrag bör finansieras på motsvarande sätt. Utredningen vill särskilt peka på att både förskolan och fritidshemmet kan spela en betydelsefull roll för resultaten i grundskolan.

Införandet av ett statligt sektorsbidrag är en omfattande reform att genomföra. Det är nödvändigt att genomförandet av reformen sker utan att den påverkar lärare och elevers vardag i skolan negativt i en större omfattning. Statens skolverk bör därför noga följa arbetet under implementeringen. Skolverket bör också på sikt utvärdera och justera beräkningarna för den statliga skolpengen.

Förslaget innebär flera svårigheter

Det finns en rad svårigheter kopplade till ett eventuellt införande av ett betydande sektorsbidrag. Inte minst gäller detta själva finansieringen. De belopp som berörs är så stora – år 2018 uppgick kostnaderna för undervisning och lärverktyg i riket till nära 71 miljarder kronor – att det knappast är möjligt att få till stånd ett sektorsbidrag utan en skatteväxling mellan kommunsektorn och staten. Kommunsektorn måste alltså sänka skatten, det vill säga utdebiteringen av kommunalskatt, med motsvarande del av kostnaderna för skolan som ska täckas av sektorsbidraget samtidigt som staten behöver höja skattenivån i motsvarande mån. Ett alternativt sätt att genomföra förändringen på skulle möjligen kunna vara att kraftigt minska statens nettotillskott till utjämningsystemet för kommuner, som 2018 uppgick till drygt 70 miljarder kronor.

En annan svårighet ligger i att från central nivå kunna fånga de lokala skillnader som leder till skilda resursbehov. Från centralt håll är det t.ex. alltid svårare att ta individuell hänsyn och anpassa resurserna till elever och elevgrupper som av olika skäl är i behov av stöd. Inte heller en central styrning kommer alltså med säkerhet att kunna borgen för likvärdighet eller en korrekt kompensatorisk ersättning. Detta kan dock i viss mån hanteras om resurserna inte går direkt till varje skolenhet utan i stället till huvudmannen som i sin tur gör en bedömning och därefter fördelar dem mellan sina skolenheter, om huvudmannen har flera skolenheter.

En efter förutsättningarna likvärdig resursfördelning leder bara till en för eleverna likvärdig verksamhet om effektiviteten i resursanvändning är likvärdig mellan huvudmännen. De uppskattningar som gjorts av effektivitetsskillnader mellan skolhuvudmän visar på betydande skillnader i effektivitet. Om sådana skillnader kvarstår efter att en harmoniserad resursfördelning införts kan resultatet bli stora skillnader i undervisningens kvalitet. Det går inte att utesluta att vissa huvudmän i dag kompenserar för låg effektivitet genom att skjuta till mer resurser, medan andra som uppnått hög effektivitet helt enkelt inte behöver avsätta lika mycket medel till verksamheten, jämfört med kommuner med genomsnittlig effektivitet.

Vidare har en kommunledning möjlighet att grunda beslut om skolan också på andra förhållanden och överväganden än de man rimligen kan begära att en statlig myndighet känner till eller kan värdera. Det kan handla om skolans betydelse för en livskraftig landsbygd eller hur barnens avstånd till skolan ska bedömas i förhållande till skolinterna överväganden. En statlig finansiering enligt standardiserade mallar kommer inte att ta sådana hänsyn, som befolkningen i ett antal kommuner genom sin röst i kommunalval hittills aktivt stött eller accepterat.

Ett större statligt ansvarstagande innebär att resursfördelningen i landet som helhet blir mer likvärdig och kompensatorisk. Den innebär däremot inte med nödvändighet att den blir bättre för samtliga huvudmän när alla lokala hänsyn tas. Utan att ytterligare medel tillförs till skolan nationellt innebär den också att omfattande omflyttningar av resurser kommer att behöva genomföras mellan kommuner, dvs. vissa kommuner kommer att få en stärkt skolbudget medan andra kommer få en försvagad. Detta kommer också att påverka de som är anställda i skolan i dag. Betydande omställningskostnader kan uppkomma under en övergångsperiod, som en följd av en så omfattande förändring, och konsekvenserna lokalt är svåra att överblicka även om omdaning sker över ett antal år.

Utredningen bedömer därför att ytterligare medel kan behöva tillföras under omställningsperioden och att infasningen av den nya modellen, dvs. tiden från första året med förändring till att reformen är helt genomförd, sker på cirka fem års sikt för att verksamheterna ska hinna ställa om till de nya förutsättningarna. Detta behöver dock också avgöras av tidsplanen för en skatteväxling. Under den tid det tar att utreda och införa ett statligt sektorsbidrag bör Skolverket regio-

nalt bidra i huvudmannens arbete med att hitta bättre sätt att organisera verksamheten för att skillnaderna i effektivitet ska utjämnas.

Införandet av ett större sektorsbidrag kräver också flera avgöranden i övrigt. Ett sektorsbidrag där staten ansvarar för undervisningskostnaderna, det vill säga huvudsakligen kostnaderna för lärares löner, kräver avgöranden och konsekvensanalyser om lärares anställningsförhållanden som denna utredning inte har haft möjlighet att ordentligt genomföra under den utredningstid som förelagat. Om läraren även fortsatt är anställd av kommunen eller den fristående huvudmannen men anställningen finansieras av staten innebär detta t.ex. att lönerrevisioner görs av andra parter än den som ansvarar för resurserna. Det är viktigt att skickliga lärare har möjlighet att få en god löneutveckling utan att det totala antalet lärare hos huvudmannen påverkas i någon högre grad. Samtidigt är det inte rimligt att tänka att parterna får komma överens och staten därefter endast har att betala. Det beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan som enligt januariavtalet ska tas fram behöver därför också se över lärarnas anställningsförhållanden innan ett beslut om ett större sektorsbidrag kan fattas.

Det kommunala självstyret minskar men förutsättningarna för olika skolhuvudmän blir mer lika

Om staten tar ett stort ansvar för skolans finansiering minskar att det kommunala självstyret minskar. Kommunen kommer inte längre ha samma möjlighet att välja hur kommunens budget ska prioriteras mellan olika verksamheter då en viktig del, den som rör undervisningen i skolan, redan är bestämd av staten. Därmed minskar möjligheten att väga in andra samhälleliga aspekter i beslut om skolverksamhetens utformning och resurssättning. Kommunen kommer dock att i sin egenskap av skolhuvudman, även med ett större sektorsbidrag, att ansvara för planeringen av verksamheten och fördelningen av medel mellan olika skolenheter, verksamheter och elevgrupper, liksom att besluta om medel till de delar av skolans verksamhet som ej avser undervisning. Förändringen innebär att förutsättningarna att bedriva undervisning, oavsett enskild eller kommunal huvudman, blir mer likvärdiga då uppdraget och resurserna är givna. En kommande utredning behöver dock noga överväga konsekvenserna för det kommunala självstyret.

Utredningen har övervägt om sektorsbidraget bör vara låst till skolväsendet eller ej, dvs. att kommunen skulle erhålla medel men inte vara tvungna att använda dem till skolväsendet utan kunna prioritera dem på annat sätt om det av olika skäl finns sådana behov lokalt. Detta skulle motsvara det sätt ett sektorsbidrag under ett par år i början av 1990-talet betalades ut. Det bedömdes då att bidraget, trots avsaknad av restriktioner, oavkortat skulle gå till skolan, annars skulle kommuninvånarna reagera negativt. Då det dåvarande sektorsbidraget fanns under så kort tid går det inte att avgöra om denna bedömning stämde eller ej. Utredningen menar dock att en tillräcklig finansiering av skolan måste säkras och att kommunen ej ska ha möjlighet att omfördela de resurser som staten avsatt till skolan till annan verksamhet i kommunen. Det finns också en risk att målet om likvärdighet inte uppnås trots en omfattande reform, om vissa kommunala skolor ändå inte får tillgång till samma resurser som skolor med andra huvudmän, kommunala eller enskilda, då medlen prioriterats till annan verksamhet.

Utredningen har även övervägt om huvudmännen borde åläggas att fördela resurserna till respektive skolenhet i enlighet med en nationell fördelningsmodell. Utredningen bedömer dock att ett centraliserat system med en sådan detaljeringsgrad innebär för många risker att vissa detaljer förbises eller inte kan tas hänsyn till varför det är bättre att respektive huvudman själv får besluta om fördelningen mellan skolenheter.

OECD menar att kommuner bör ha en möjlighet att tillföra skolan ytterligare medel utöver de medel som staten tillför. Utredningen menar att en sådan möjlighet kan gå emot utredningens grunduppdrag att öka likvärdigheten samtidigt som det bär emot att säga nej till att ytterligare resurser tillförs undervisningen i skolan. Frågan om huvudmännen ska ha rätt att tillföra ytterligare resurser för undervisning behöver utredas vidare. Kommuner som vill satsa extra på skolan kan bör dock kunna välja att lägga ytterligare resurser på lokaler, skolmat osv.

Hur påverkas möjligheten till ansvarsutkrävande?

För att medborgare ska ha en reell möjlighet att ställa makthavare till svars för t.ex. dålig kvalitet i den erbjudna verksamheten behöver det finnas goda möjligheter till ansvarsutkrävande. Det behöver vara tydligt vem eller vilket parti det är som är ansvarigt liksom på vilken nivå. Redan i dag finns det flera skäl till att ett tydligt ansvarsutkrävande för skolan är svårt. Några av dessa är att ansvarsförhållandet mellan staten, kommunen respektive de enskilda huvudmännen är otydligt, den lokala mediabevakningen brister och att samarbeten är vanliga både mellan partier och mellan kommuner vilket gör att det är svårt att veta vem som bär ansvaret och därför ska hållas för ansvarig.¹⁹

Om staten tar över ansvaret för stora delar av finansieringen av skolan samtidigt som kommunala och enskilda huvudmän fortsätter att ansvara för verksamheten som bedrivs finns en risk för att man skyller på den andre parten om inte önskade resultat nås, ”vi får inte tillräckliga resurser” respektive ”ni organiserar och bedriver verksamheten på ett ineffektivt sätt”. Detta kan försvåra medborgares möjlighet till ansvarsutkrävande. Det finns dock tydliga fördelar med den mer likvärdiga resursfördelning som en större statligt sektorsbidrag kan bidra till. Om alla huvudmän får likvärdiga resurser blir det betydligt enklare än i dag att utvärdera och jämföra olika huvudmäns resultat i flera avseenden. En tydlig gränsdragning vad gäller vilka kostnader som en viss instans ansvarar för krävs dock. Annars finns en risk för att parterna försöker skjuta över kostnader till den andre. Detta skulle t.ex. kunna bli fallet om staten på sikt kraftigt utökade det mindre sektorsbidraget utan att tydligt markera vilka delar av verksamheten det skulle gå till.

9.2.7 Alternativa förslag som utredningen övervägt

Under arbetets gång har utredningen övervägt flera alternativa eller kompletterande förslag som utredningen av olika skäl valt att inte gå vidare med.

- Att staten ansvarar för merparten av kostnaden för skolan, dvs. utöver undervisning och lärverktyg även för lokaler, elevhälsa och skolmåltider liksom vissa övriga kostnader. Lokalförsörjningen

¹⁹ Mörk, Erlingsson & Persson (2019), s. 149 ff.

är dock genom kommunernas ansvar för stadsplanering och bättre kännedom om befolkningsutveckling inom olika delar av kommunen ett naturligt kommunalt ansvarsåtagande. Vad gäller elevhälsa och skolmåltider finns det möjligheter till och potentiellt stora vinster med samordning med andra kommunala åtaganden. Av dessa skäl förordar utredningen att de kostnadsposterna fortsätter vara under kommunalt ansvar.

- Att staten årligen publicerar uppgifter om hur omfattande resurserna till skolan i en kommun borde vara och hur de borde fördelas. Detta påminner om OECD:s förslag om en rekommenderad miniminivå. Utredningens tanke har dock snarare utgått från att det är en genomsnittsnivå (givet förutsättningarna) som publiceras. Skolverket skulle årligen kunna ta fram en beräknad struktur-korrigerad skollkostnad per kommun eller huvudman, och publicera den. Kommunerna får då ett externt framtaget beslutsunderlag att använda i sitt budgetarbete, ett underlag som kan bidra till en ökad likvärdighet mellan skolor i olika delar av landet. Beräkningarna redovisas transparent, på olika komponenter, så att kommunen kan avgöra hur pass rimliga de är för den enskilda kommunen. Förslaget är attraktivt då det är relativt snabbt och lätt att genomföra och ger kommunerna bättre förutsättningar att avsätta medel som bidrar till en ökad nationell likvärdighet. Förslaget bidrar däremot inte med säkerhet till att likvärdigheten ökar eller att tillräckliga resurser avsätts för verksamheten.
- Att staten ansvarar för finansieringen av enskilda skolhuvudmän. Den ersättning som de fristående skolorna erhåller skulle då, något förenklat, motsvara den genomsnittliga skolpengen i landet justerad utifrån vissa strukturvariabler som glesbygdsgrad och elevernas socioekonomiska bakgrund samt skillnader i uppdrag mellan enskilda och kommunala huvudmän. Ett sådant system skulle, om det omfattar samtliga kostnader knutna till skolverksamheten, kunna lätta huvudmännens administrativa börda betydligt, liksom ge de enskilda huvudmännen bättre planeringsförutsättningar jämfört med i dag. Dagens krav på kommunen att beräkna en behovsviktad skolpeng skulle minska och en mer behovsanpassad resurssättning av den kommunala verksamheten underlättas. Dessutom skulle de rättsliga tvisterna mellan kommun och enskilda huvudmän kring denna framräknade skolpengs storlek upphöra.

Det skulle också ge enskilda huvudmän i olika delar av landet likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Däremot skulle det kunna leda till skillnader i resurser mellan en fristående skola och en kommunal skola i samma kommun. Detta faktum gäller ju dock för många huvudmän redan i dag då många fristående skolor samlar elever från olika kommuner och därmed erhåller olika skolpeng för olika elever. Finansieringen skulle kunna ske genom ett avdrag motsvarande bidragen till de enskilda huvudmännens verksamhet, från statens nettotillskott till utjämningsystemet för kommuner. En risk med förslaget är att endera kommunala eller fristående skolor favoriseras, beroende på den vid tillfället sittande regeringens preferenser. Dessutom kan det uppstå svårigheter att beräkna en nivå på ersättningen som inte genererar ohanterliga effekter till exempel i form av att fristående skolor plötsligt lägger ner verksamheten i bred skala alternativt att fristående skolorna i lågkostnads-kommuner plötsligt får en betydligt högre peng än de kommunala.

- Att staten inrättar en statlig ”buffertfond” för att svara mot kommunernas skiftande möjligheter att finansiera skolan, t.ex. under lågkonjunktur. Staten har som tidigare nämnts större möjligheter att motverka svängningar då kraven på ekonomisk balans ser annorlunda ut för staten än för kommunerna. Redan i dag förekommer dock statlig kompensation för sådana typer av svängningar i form av extra tillskott genom de generella statsbidragen.
- Att sektorsbidraget ska ta hänsyn till skillnader i finansieringsförmåga. Analyserna i kapitel 8 visar att kostnaden för grundskolan både i hemkommunen och i den kommunala skolverksamheten samvarierar med hemkommunens finansieringsförmåga. Skillnader i finansieringsförmåga, som den har beräknats av utredningen, bestäms huvudsakligen av utformningen av det kommunala utjämningsystemet (se avsnitt 7.3.4). Utjämningsystemet är i sin tur resultatet av politiska överväganden som utredningen bedömer vara svåra att åsidosätta. Samtidigt bedöms förslagen om ett större statligt ansvarstagande för skolan på kort och lång sikt helt eller delvis kunna minska effekterna av skillnader i finansieringsförmåga.
- Att resursfördelningen ska premiera skolor med hög kvalitet. Ett första fundamentalt problem med tanken är att det saknas tillförlitliga mått på skolors kvalitet. Mått på *value added* är teoretiskt tilltalande, men de metodmässiga utmaningarna mycket stora. Betygs-

inflationen kan öka om skolornas intäkter påverkas positivt av bättre skolresultat. Vidare skulle en sådan resursfördelning innebära att de som inte söker till eller får plats på de bästa skolorna hänvisas till sämre skolor som dessutom har mindre resurser. Resultatet skulle inte vara förenligt med nuvarande princip att resursfördelningen ska beakta elevernas behov.

10 Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Utredningens direktiv heter *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Den övergripande frågan, hur kan man förbättra skolans likvärdighet, är lika omfattande som betydelsefull, för vad påverkar egentligen inte likvärdigheten? Resurstilldelning och skolsegregation är helt klart två grundbultar i sammanhanget men de är inte de enda faktorerna av betydelse. I det här kapitlet för utredningen en bredare diskussion om vad utredningen menar principiellt kan bidra till att stärka likvärdigheten. Kapitlet tar alltså ett större grepp om likvärdigheten och skisserar på önskvärda insatser av andra slag än vad utredningens direktiv pekar ut. Resonemanget i kapitlets senare del kretsar på motsvarande sätt kring vad stat, huvudman, omgivande samhälle och skolprofessioner gemensamt kan göra för att hantera och komma till rätta med skolor med särskilda utmaningar. Att kraftfullt öka målpuppfyllelse i de skolor som i dag har de lägsta skolresultaten är av stor vikt för den svenska skolans likvärdighet och för att ge alla elever samma möjligheter att nå de kunskaper som behövs för att klara vuxenlivet och rollen som samhällsmedborgare.

På ett övergripande plan är det tydligt att skolan i likvärdighets-hänseende har väsentliga problem särskilt i två olika områden: Vi ser dels att systemet sviktar på landsbygden, dels i utsatta förorter-områden.¹ Problematiken skiljer sig åt men i grund och botten speglar skolsituationen olika sammansättningar av familjebakgrund (utbildningsnivå och migrationsbakgrund) och skolkvalitet. Det finns undantag men i dessa kontexter finns vanligen skolorna med de mest anmärkningsvärda tillkortakommandena och att åtgärda dem är centralt i ett likvärdighetsperspektiv. Utredningen menar att detta är

¹ Se t.ex. SOU 2019:40, kapitel 6 och 7.

något som måste uppmärksammas mer än vad som sker i dag, inte minst vad gäller landsbygden, och framför allt att sammanhållna och uthålliga åtgärdsplaner utvecklas och genomförs. Utmaningarna kan förefalla väldigt olika men i praktiken behöver åtgärder byggas på liknande sätt.

Med anmärkningsvärda tillkortakommanden avses här både skolor med mycket svaga elevresultat, t.ex. att en låg andel elever i årskurs 9 uppnår kunskapskraven i alla ämnen eller ett lågt genomsnittligt meritvärde, men också skolor som inte når sådana resultat som kan förväntas utifrån skolans förutsättningar. Som tidigare påpekats hänger inte svaga elevresultat alltid ihop med låg skolkvalitet, dvs. skolorna med mycket svaga elevresultat kan, givet sina förutsättningar, ändå kännetecknas av höga mervärden. På samma sätt kan skolor med höga elevresultat ha låga mervärden.

Ur ett likvärdighetsperspektiv är det angeläget att nå väsentligt ökade resultat och ökad kvalitet i de skolor som når avsevärt lägre elevresultat än andra skolor. En framgångsrik strategi med en sådan profil medför att resultatspridningen reduceras samtidigt som genomsnittsnivån höjs. Att endast minska resultatspridningen vore en felaktig målsättning eftersom det som ska uppnås är både ökad kvalitet och ökad likvärdighet. För ökad likvärdighet är det också viktigt att kvaliteten vid de skolor som har svaga mervärden stärks för att inte en elevs resultat ska vara beroende av vilken skola hen går på.

Utredningens uppdrag är att titta på frågorna om skolsegregation och likvärdighet framför allt ur ett systemperspektiv. Som tidigare sagts är det däremot en självklarhet för utredningen att skolans viktigaste verksamhet är den som varje dag pågår i varje klassrum, dvs. undervisningen och mötet mellan elev och lärare. I detta kapitel kommer diskussionen att vara mer klassrumsnära. Under utredningens gång har över 200 möten och konsultationer genomförts. Vid dessa möten har ofta en bredare diskussion om likvärdighet, segregation och det kompensatoriska uppdraget uppstått och utredningen har fått ta del av många exempel på kloka insatser, arbetssätt och utvecklingsvägar men också tankar kring vad som vore önskvärt att genomföra men som i dag av ett eller annat skäl inte görs. I detta kapitel sammanfattar utredningen detta insamlade underlag, liksom frågor och aspekter som noterats i genomgången litteratur, i ett antal olika områden som framstår som väsentliga att inkorporera i en sammanhållen strategi. Ett särskilt fokus läggs på skolor med särskilda utmaningar.

Det är värt att notera att dessa åtgärder i flertalet fall är väl kända och att det sedan länge har varit fullt möjligt för huvudmän att vidta många av dessa insatser men också att det uppenbarligen saknas en sådan samordning att detta har kunnat realiseras. Förhoppningen är att utredningens genomgång kan inspirera och leda vidare på vägen mot en ökad likvärdighet. Den strategi som skisseras här ska dock inte uppfattas som en direkt åtgärds katalog att implementera. Skissen ska i stället läsas med utgångspunkt i att utredningen dels menar att det är uppenbart att ansvariga inte har agerat på ett adekvat sätt givet problembilden, dels att utredningen ser framför sig att staten regionalt etablerar en kraftfull analytisk kompetens som kan bistå huvudmännen i att identifiera såväl problem som lösningar som också innebär att en sådan styrkraft etableras så att lösningsmodeller kan utvecklas och sjasättas, precist och kraftfullt.

10.1 Likvärdighet – en mångdimensionell fråga

I grund och botten handlar likvärdighetsfrågorna i hög utsträckning om resurser men resurser är inte bara kronor och ören. Tvärt om är det så att skolans centrala resurser är människor.² En skola utan den kompetens som rektorer, lärare, elevhälsopersonal står för är ingen utbildningsmiljö. Men en skolas resurser består också av dess elever, deras familjer och alla de människor som utgör skolans närsamhälle. Hur alla dessa människor relaterar till olika skolor är centralt för skolsystemets likvärdighet. Utredningen har behandlat begreppet likvärdighet utförligt i kapitel 4 men det är värt att igen påminna betona att likvärdighet handlar om att alla elever ska ha lika tillgång till utbildning och lika möjligheter att lyckas med sina studier och att skolan därmed också har ett särskilt ansvar att stödja de elevers som har de bräckligaste förutsättningar för att lyckas väl med skolgången.

Vad kan göras för likvärdigheten? Det enkla svaret är, att det finns väldigt mycket som kan göras. Utveckling av förbättringsinsatser kan för det första ta sin utgångspunkt i såväl individer och

² Senare års forskning, har som behandlats i kapitel 7 visat på resursers betydelse för skolresultat. Nyligen sammanfattades forskning om skolresursernas långsiktiga betydelse för elever (utifrån amerikanska förhållanden) på följande sätt: "...that funding can improve educational outcomes... a 10 percent increase in per-pupil spending each year for twelve years of public school leads to about 7 percent higher wages and that these effects are larger for children from low-income families." Brighthouse m.fl. (2018), s. 97. Jfr. Levin (2017), s. 28 ff. samt Harris & Jones (2020), s. 12 f.

undervisning som skolhuvudmän och skolsystemet i sin helhet. För det andra kan utgångspunkter tas i olika former av resultat och utfall liksom olika förutsättningar och villkor för realiserande av skolans målsättningar och uppdrag. OECD använder sig av ett sådant sätt att närma sig frågan vilket beskrivs i tabell 10.1.

Tabell 10.1 Indikatorer i OECD:s ramverk för analys av skolsystem

| | 1. Education and learning outputs and outcomes | 2. Policy levers and contexts shaping education outcomes | 3. Antecedents or constraints that contextualise policy |
|---|---|--|--|
| I. Individual participants in education and learning | 1.I. The quality and distribution of individual education outcomes | 2.I. Individual attitudes towards, engagement in, and behaviour in teaching and learning | 3.I. Background characteristics of the individual learners and teachers |
| II. Instructional settings | 1.II. The quality of instruction delivery | 2.II. Pedagogy, learning practices and classroom climate | 3.II. Student learning conditions and teacher working conditions |
| III. Providers of educational services | 1.III. The output of educational institutions and institutional performance | 2.III. School environment and organisation | 3.III. Characteristics of the service providers and their communities |
| IV. The education system as a whole | 1.IV. The overall performance of the education system | 2.IV. System-wide institutional settings, resource allocations, and policies. | 3.IV. The national educational, social, economic, and demographic contexts |

Källa: OECD (2016), s. 17.

Det förhållande att likvärdighetsdimensioner finns inbyggda i, eller kan appliceras på, i stort sett varje aspekt av skolverksamheten säger något om perspektivets potential. Nedan diskuteras förutsättningslöst vad som vore angeläget att genomföra till stöd för ökad likvärdighet. Diskussion och förslag inom resurstilldelning och skolsegregation utvecklas i andra kapitel varför de inte finns med här.

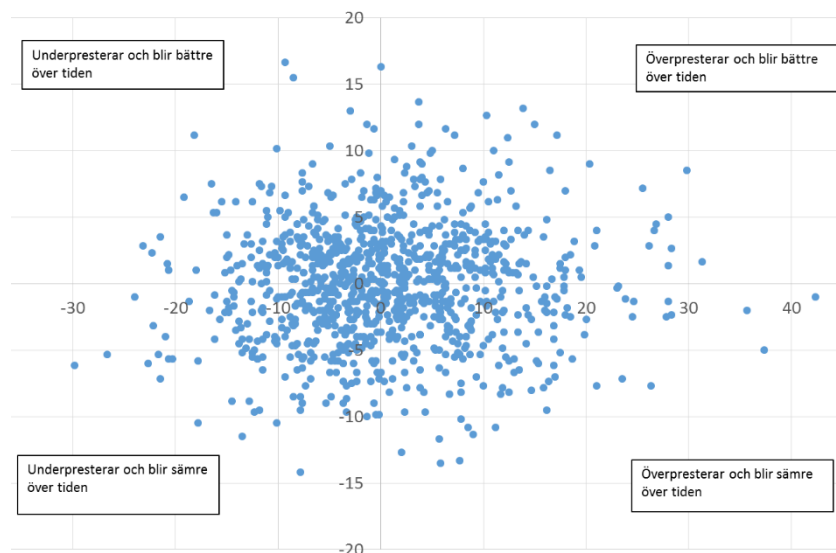
I anslutning till vad som ovan sagts om likvärdighet som en mångdimensionell fråga framstår det som naturligt att uppföljning av hur likvärdigheten ur flera olika aspekter och på relevanta nivåer genomförs kontinuerligt. Trots att effekten bara är indirekt så är etableringen av mer systematisk kunskap nödvändig liksom att kunna följa den faktiska förändringen över tid. Det är med andra ord nödvändigt att utveckla kunskapen om det som ska förbättras genom utvecklad uppföljning och utvärdering samt den mer fördjupande kunskap som forskning kan generera.

I hur många skolor kan kvaliteten ifrågasättas?

En naturlig fråga i sammanhanget är hur många skolorna som är svagare än andra är. Svaret är förstås beroende av vilka mätparametrar som tillämpas och det är svårt att ge en exakt siffra. Bergström och Adenfelt på tankesmedjan Fores sammanställde 2017 följande tankeväckande bild som kan ge en fingervisning om antalet:³

Figur 10.1 Utfall och utveckling av skolresultat under åren 2009–2014

Medelresidual 2009–2014 (x-axeln). Förändring medelresidual 2012–2014 i förhållande till hela perioden (y-axeln)



Källa: Bergström & Adenfelt (2017), s. 14.

Figuren bygger på uppgifter om skolresultat för alla svenska grundskolor där elever får avgångsbetyg, ungefär ett tusen skolor. Dessa skolor fördelar författarna utefter två skalor, den ena indikerande skolans prestation givet dess förutsättningar (SALSA-värden) och den andra indikerande om skolan över tid förbättrar eller försämrar resultat i detta avseende. Alla de skolor som är på vänster sida av diagrammet presterar sämre än snittet givet sina förutsättningar. Alla de skolor som finns på diagrammet undre del kännetecknas av att utvecklingen dessvärre går åt fel håll, dvs. de är skolor som blir

³ Bergström & Adenfelt (2017).

allt sämre över tid mätt på detta sätt. Den typ av kvalitet som här fångas handlar om att skolan i sin undervisning och övriga verksamhet har sådana egenskaper att elever tenderar att prestera bättre än vad man kan anta utifrån uppgifter rörande elevernas familjebakgrund. Skolutveckling är inget nollsummespel och därmed är den enda rimliga strävan att skolorna bör röra sig mot diagrammets övre högra fält.

Svaret på frågan om hur många skolor det är som väsentligen behöver förbättras är å ena sidan att de är ganska många. Å andra sidan drar rapportförfattarna slutsatsen att det är 30 skolor som underpresterar under hela den undersökta perioden och 80 skolor som gör det under 4 av 6 år i perioden, alltså cirka 10 procent av skolorna. Hur många av Sveriges skolor har väsentliga problem med kvaliteten? Svaret är förstås beroende av vilka kriterier vi använder och var vi drar gränserna men kanske är det ett rimligt antagande att det handlar i storleksordningen en av tio skolor. För att öka likvärdigheten i svensk skola behöver därmed kvaliteten i dessa skolors verksamhet stärkas. I de föregående avsnitten beskrivs hur detta kan göras, allt för att ge alla elever goda möjligheter att lyckas i skolan.

10.1.1 Stärk undervisningskompetensen

Skolans centrala process är undervisningen och ledarskapet ska sätta fokus på elevernas lärande som mål och undervisningen som medel. När de övergripande förutsättningarna för skolverksamheten är bestämda så är det till slut i lärarens undervisning som skolans likvärdighets- och kompensatoriska ambitioner ska realiseras.

Undervisning är en komplex verksamhet som kräver hög kompetens för ett fullgott utförande, dvs. en undervisning som i realiteten svarar mot de krav som skollagen ställer, inklusive likvärdighet och kompensatorisk förmåga. En generellt hög kompetensnivå är väsentlig för att undvika att skolutbildningen förstärker de skillnader i kunskaper och lärandeförmåga som barn kan ha vid skolstart och i stället säkra att det initiala gapet minskar under skolgången. Men, det finns också ett behov av specifik kompetens rörande undervisning av elever med väsentligen sämre förutsättningar än andra elever.⁴

⁴ Uttrycket "sämre förutsättningar" är inte helt lyckat då delar av problematiken snarare relaterar till "andra förutsättningar" vilka i ett eventuellt möte med en bristande undervisningskompetens kan generera inlärnings- och skolproblem.

För att i realiteten utveckla likvärdigheten är det därför betydelsefullt att utveckla själva undervisningen. Detta är förstås ingen nyhet och det är inte heller något som skolan inte har arbetat med. Det förefaller rimligt att anta, trots att vi har ett underskott på solida studier av faktiska undervisningskvaliteter, att man med ett krafttag vad gäller att utveckla undervisningskompetens skulle nå en högre undervisningskvalitet och därmed med stor sannolikhet, högre skolresultat och färre elever som misslyckas i skolan. En strategi för ökad lärar- och ledarkompetens måste inkludera såväl grundutbildning som fortbildning.

En hög lärarskicklighet innebär två väsentliga förändringar av betydelse för likvärdigheten. En höjd lärarskicklighet medför att lägstanivån på undervisningen lyfts. Hög lärarskicklighet innebär per definition också att lärares förmåga att stödja elever som har svårare att tillgodogöra sig studierna än andra ökar. Således bör kraftfulla insatser inriktade på att generellt stärka lärarkompetens i termer av undervisningsskicklighet ses som väsentliga för att stärka likvärdigheten. Utredningen menar att kompetensutvecklande insatser är viktiga att prioritera trots den omfattande lärarbrist som råder och många lärares pressade arbetssituation. Särskilt viktigt är självfallet att de många obehöriga lärarnas undervisningskompetens höjs för att elever ska få en likvärdig skola. I en situation av lärarbrist så blir det dels än mer väsentligt att verksamheten organiserar sig så att kompetensen utvecklas hos de som undervisar (oaktat om man är behörig eller ej) från månad till månad, dels att personal organiseras så att alla som undervisar finns i sammanhang där de samarbetar med mer erfarna kollegor på ett sätt höjer kvalitet och stödjer likvärdighet.

På nationell nivå bör man därför se över de grundläggande lärarutbildningarna med utgångspunkt i just undervisningsskicklighet och förmåga att i undervisningen realisera både skolans oändliga kunskapsuppdrag (att varje elev ska få utvecklas så långt som möjligt) och det kompensatoriska uppdraget. I dag behöver snart sagt varje lärare ha en mer utvecklad kompetens vad gäller undervisning av elever med såväl flerspråkig, och inte sällan språksvag, bakgrund liksom av undervisning av elever från familjer med en svag utbildningsbakgrund och undervisning av elever med neuropsykiatriska funk-

tionsnedsättningar, NPF.⁵ Behovet är särskilt stort i vissa kommuner och vissa skolor men är inte obetydligt inom de flesta skolor.

I det här perspektivet finns det skäl att erinra att det finns ett underskott i det svenska skolsystemet vad gäller kompetens inom ett område som internationellt ofta benämns *culturally relevant teaching*. Underskottet finns såväl inom grundläggande utbildning som fortbildning. Den typen av fördjupad kompetens att förstå och hantera hur lärande påverkas av kulturskillnader och olika former av utanförskap har internationellt visat sig betydelsefull för goda studieresultat inom minoritetsgrupper och i situationer av utanförskap.⁶ Det är också angeläget att utveckla specialiseringar inom såväl grundläggande lärarutbildning (inte minst inom de lärarprogram som har inriktning mot undervisning av de yngsta barnen, inklusive förskolebarn) som inom lärarfortbildning kring den typ av pedagogik och lärarroll som behövs för att lyckas med denna undervisning. Att undervisa på ett språkutvecklande sätt borde vara en grundbult i all lärarutbildning. Det finns många engagerade lärarstudenter och lärare som bärs av ett starkt patos vad gäller att få bidra till utveckling hos eleverna som har de svagaste förutsättningarna. Detta är en resurs som bör förvaltas och det görs bäst genom att etablera goda förutsättningar för arbetet. I det perspektivet är kompetens grundläggande.⁷

Flickor och pojkar

För att öka likvärdigheten behöver ytterligare en aspekt beaktas, nämligen genus. Pojkar presterar i genomsnitt väsentligen sämre än flickor när man mäter utfall i betyg och meritvärden. Fenomenet är känt sedan länge. Arnman och Jönsson konstaterade redan på 1980-talet i en studie av skolsegregation att flickorna presterar väsentligen

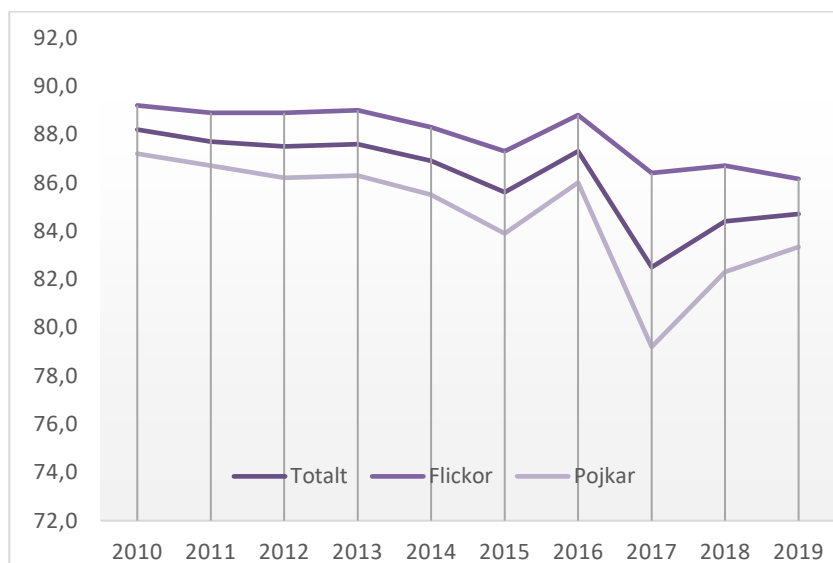
⁵ Notera den aktuella promemorian från Utbildningsdepartementet *Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna*.

⁶ Jfr Banks m.fl. (2005); Villegas red. (2008); Carter & Darling-Hammond (2016); Banks & McGee (1995); Ladson-Billing (1994). Kompetensområdet förekommer i dag inom t.ex. ämnet svenska som andraspråk men endast en liten del av blivande lärare studerar området i någon mer substantiell bemärkelse.

⁷ Det förefaller också angeläget att utveckla exameninriktningar inom det specialpedagogiska fältet mot kompetensområden som är av särskild betydelse i sammanhanget, t.ex. *culturally relevant teaching*, mångspråkighet och andraspråksinlärning.

bättre än pojkarna i varje socialgrupp.⁸ Studien betonar att den socioekonomiska bakgrunden relaterar starkare till studieresultaten än könstillhörigheten men noterar också att ”Skillnaderna mellan pojkar från de högre sociala skikten och flickor från lägre socialgrupper är små”.⁹ Fenomenet är alltså känt sedan flera decennier tillbaka. Figuren nedan visar andelen flickor och pojkar som blir behöriga till ett gymnasialt yrkesprogram.

Figur 10.2 Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram



Källa: Kolada, egen bearbetning.

Trenden är nedåtgående både för pojkar och flickor men har varit något starkare vad gäller pojkar. Enligt Skolverkets senaste uppföljning minskar dock numera skillnaderna genom att pojkarnas resultat förbättras något samtidigt som flickornas försämras.¹⁰ Sett till meritvärden så är skillnaderna fortfarande relativt stora, läsåret 2018/19

⁸ Arnman & Jönsson (1983), s. 67. Jfr: Björnsson (2005) ”Det skulle litet tillspetsat kunna hävdas att det inte är något nytt att pojkarna i de lägre socialgrupperna har svaga (läs)resultat; det nya är att pojkarna även i de övre skikten så tydligt ligger efter motsvarande grupper av flickor”, (s. 29).

⁹ Arnman & Jönsson (1983), s. 68.

¹⁰ Sannolikt är det förändringen i andel pojkar med migrationsbakgrund i åk 9 som påverkar pojkars resultat. Andelen nyinvandrade pojkar eller pojkar med okänd bakgrund sjönk mellan åren 2016–2019.

hade flickor ett genomsnittligt meritvärde om 243 poäng jämfört med att pojkar hade 217.¹¹ En utvecklad lärarkompetens vad gäller pojkars lärande och utveckling skulle sannolikt påverka likvärdigheten positivt precis som vad gäller kompetens för att utveckla undervisningen utifrån andra elev karaktäristika.

10.1.2 Stärk skolans pedagogiska ledarskap

Det för likvärdigheten så viktiga kompensatoriska arbetet är ett av rektors svåraste uppdrag och förutsättningar för att lyckas med uppdraget är i mångt och mycket en kompetensfråga. En utvecklad rektorsroll, byggd på högre kvalifikationer och med ett ännu tydligare uppdrag skulle kunna vara mycket betydelsefullt. På samma sätt som en högre och delvis annan lärarkompetens bedöms vara av mycket stor betydelse för skolans likvärdighet och för hur det kompensatoriska uppdraget gestaltar sig i varje klassrum så gör också en högre och delvis annan ledarskapskompetens det.

Rektor bär ansvaret för att skolans nationella mål och likvärdighetsambitioner kan realiserats lokalt, ett ansvar som kräver kraft och stort engagemang. Detta ställer krav på att huvudmannen ger rektor förutsättningar att klara detta men också att rektor ges möjlighet att utveckla ett personligt, effektivt och tydligt ledarskap.¹² Därmed krävs det utbildning för rektorer som i högre utsträckning tar fasta på detta. Med stor sannolikhet skulle det inverka positivt på skolans likvärdighet om det generellt, vad gäller rektorsanställningar, ställdes väsentligen högre krav på erfarenhet och utbildning *före* anställning.

Det finns skäl att utveckla rektorsrollen både via justerade nationella regler och genom ett strategiskt arbete kring kompetens och kompetenssamverkan.¹³ Precis som både innehåll och former för grundläggande lärarutbildning behöver justeras så behöver rektorsutbildningen (befattningsutbildningen) förändras och bryta med tanken på att rektorer får sin huvudsakliga utbildning efter anställning och under de första åren i yrket. I stället bör en förberedande

¹¹ De skilda resultaten får i förlängningen konsekvenser för övriga delar av utbildningssystemet, i dag är t.ex. cirka 60 procent av de högskolestuderande kvinnor.

¹² Se t.ex. Jacobsson & Svensson (2017) och Nihlfors & Johansson red. (2014). Se också beskrivningen av uppdraget i SOU 2015:22.

¹³ Jfr SOU 2015:22, s. 199 ff. samt SOU 2018:17, s. 260 f.

utbildning med fokus på att skapa skickliga pedagogiska ledare införas.¹⁴ Detta kan göras i kombination med att utveckla nuvarande befattningsutbildning till en kraftfull kompetensutvecklingsinsats och därmed som första del av rektors professionsprogram (jfr föregående avsnitt). Högre kompetensnivåer inom skolledarområdet kan också utvecklas i en struktur där mer erfarna skolledare anställs som seniorrektorer och rektorscoacher för att ge stöd till mer oerfarna rektorer t.ex. om hur man skarpt arbetar med det kompensatoriska uppdraget. Det vore också värdefullt att skolchefers och rektorers ansvar och befogenhet ytterligare förtydligades rörande uppgiften att systematiskt arbeta med att förändra verksamhetspraxis så att både kvalitet och likvärdighet uppnås. För detta behövs sannolikt att ett tydligare frirum för professionellt agerande säkras på ett sätt som är adekvat i förhållande till uppdraget.

10.1.3 Svåra utmaningar kräver hög kompetens och för att utveckla högre kompetensnivåer krävs kraftfulla insatser

Under 2018 överlämnades ett förslag om att inrätta professionsprogram för lärare och rektorer till regeringen.¹⁵ Det betyder att det finns goda möjligheter att omgående göra stora insatser för att höja kompetens. Här finns dock ett dilemma som är värt att uppmärksamma. I debatten heter det inte sällan att skolan inte behöver mer ekonomiska resurser utan att utvecklingen framför allt är avhängig andra arbetssätt. I den mån argumentet är hållbart innebär ståndpunkten ett hinder för utvecklingen. Att arbeta på andra sätt kräver insikt och kompetens och sådant bygger man genom olika former av utbildning och andra riktade insatser. Detta kan ske på olika sätt och behöver inte huvudsakligen innebära att personal skickas iväg till kurser inom högskolan utan kan med fördel också ske i verksamheten. Ändå är det så att detta kostar. Att utveckla kompetens genom kollegialt lärande kräver också tid för att bli verkningsfullt. Således behövs det både förändrade arbetssätt och resurstillskott för att utveckla de insikter och kunskaper som krävs för att förändra arbetssätt så att elever lär mer och så att likvärdigheten ökar.

¹⁴ Det finns också generellt ett behov av att stärka det administrativa ledarskapet men i perspektiv av att undervisningen är skolans centrala process framstår det rimligt att fokusera utvecklingsinsatser på det pedagogiska uppdraget i kombination med rekrytering av administrativa ledare med annan bakgrund än lärare.

¹⁵ SOU 2018:17.

Självfallet krävs också att lärare och rektorer ges goda förutsättningar att omsätta kunskapen i klassrummet.

De föreslagna professionsprogrammen har potential att vara en kungsväg till ökad likvärdighet och i synnerhet så om etableringen av programmen inleds i anslutning till skolor i utsatta områden vilket beskrivs senare i kapitlet. Faktisk kompetens spelar roll och att höja nivån är av betydelse varför man bör etablera professionsprogram starkt och storskaligt. Lärares och skolledares utveckling av allt högre kompetens bör vara en prioriterad angelägenhet för ett skolsystem som strävar efter att uppnå såväl hög kvalitet som hög likvärdighet. Skolsystemet måste dessutom vara organiserat så att observationer i uppföljning kan omvandlas till insikter och handlingar. Det lite slitna uttrycket ”en lärande organisation” återstår till stora delar att realisera inom skolområdet och för likvärdigheten är detta helt avgörande.¹⁶

10.1.4 De svåraste utmaningarna behöver de skickligaste lärarna

Ovan kommenterades betydelsen av kompetens för likvärdigheten och för att lyckas med det kompensatoriska uppdraget. Det perspektivet bör kompletteras av ett annat perspektiv – nämligen betydelsen av att matcha hög kompetens med de största utmaningarna. Studier har sedan länge visat att lärare har ett karriärmönster som inte naturligen kopplar samman ökad erfarenhet och skicklighet med svårare arbetsuppgifter.¹⁷ En konsekvens av det sätt som lärares yrkesbanor formas i dagens skola är dessvärre att lärare med stigande erfarenhet undervisar i allt mindre utmanande skolmiljöer, elever med större utmaningar får alltså i högre grad undervisning av mindre välutbildade och mindre erfarna lärare. I dag talar vi om att detta som pedagogisk segregation.¹⁸ Det finns tecken på en liknande utveckling vad gäller skolans ledarskap vilket är lika oroande. Det finns med andra ord möjligheter att stärka likvärdigheten genom att på olika sätt bättre matcha högre lärar- och rektorskompetens med elever och skolor som har större utmaningar och sämre resultat.

I stort sett det enda medel tillgängligt för detta i dag är att gå incitamentsvägen och erbjuda högre löner vilket är problematiskt av

¹⁶ Senge (1995). Se även t.ex. Bryk m.fl. (2016).

¹⁷ Se t.ex. Becker (1952).

¹⁸ Vad gäller pedagogisk segregation, se t.ex. Arnman & Jönsson, 1983, s. 60; Böhlmark & Holmlund (2011), s. 45f; Hansson & Gustafsson (2016); Hansson m.fl. (2018); SOU 2019:40, kapitel 4.

flera skäl, framför allt för att modellen inte förefaller fungera. Men det stämmer också till eftertanke när man konstaterar att skolan är organiserad på ett sätt som medför att den saknar förmåga att fördela den viktigaste resursen, undervisningsskickliga lärare, i enlighet med verksamhetens uppdrag. Att utveckla mer verkningsfulla former för att samla de skickligaste lärarna och rektorerna kring de svåraste uppgifterna framstår som en av de mest nödvändiga reformerna av den svenska skolan. Det finns en rad möjligheter att åstadkomma detta på mer effektiva och verkningsfulla sätt än att locka med löne-medel. I avsnitt 10.3.2 ges flera exempel på hur attraktiva tjänster kan skapas på skolor med särskilda utmaningar.

Att generellt öka kontakterna mellan olika skolor och skoltyper kan också bidra till att stärka likvärdigheten och det kompensatoriska arbetet. Detta kan t.ex. ske genom att stärka olika former av arbets-cirkulation, utbytesmöjligheter och anställningssamverkan mellan skolor. Det kan t.ex. handla om långsiktig kompetenssamverkan i glesbygd eller att lärare från utsatta skolor tjänstgör i skolor med mindre erfarenhet av t.ex. mångkulturell och flerspråkig undervisning.

Det finns också skäl att överväga att förändra arbetssätt och anställningar inom skolmyndigheterna på sätt som gynnar likvärdighet genom kompetensuppbyggnad såväl i skolor och skolförvaltningar som i skolmyndigheterna. Skolmyndigheterna kan arbeta systematiskt med anställningar som innebär att vissa av arbetsuppgifterna inom myndigheten utförs av aktiva lärare och skolledare vilka tjänstgör i myndigheterna under kortare perioder t.ex. en tvåårig anställning och kopplas till deras egen kompetensuppbyggnad.¹⁹ Sådana modeller som innebär att personen ifråga inte permanent övergår till en annan tjänst utan bidrar i myndigheten under en period samtidigt den egna kompetensen utvecklas är inte okända internationellt.²⁰ I praktiken är det så vissa lärare och skolledare gör i dag, de söker sig till vikariat för att utveckla sig själva och kanske för att kvalificera sig till andra anställningar. Inte sällan leder denna typ av egna initiativ dock bort från skolan. Sett i perspektiv av ett behov av tydligare karriärvägar och ökad likvärdighet är det förvånande att inte modeller av detta slag redan etablerats.

¹⁹ Detta behöver inte organiseras som anställningar utan kan genomföras på annat sätt, det är funktionen som är det väsentliga.

²⁰ T.ex. Singapore använder modellen systematiskt.

Möjligheter att skapa attraktiva tjänster

För det kompensatoriska arbetet är det helt centralt att på alla vis understödja att mer erfarna lärare tar sig an de svåraste utbildningsuppgifterna. Det finns en rad möjligheter att åstadkomma detta på mer effektiva och verkningsfulla sätt än att locka med lönebidrag. Motivation handlar i dag i hög grad om andra saker, t.ex. om att få uppleva meningsfullhet, att vara del av något större och att få utvecklas, enskilt och tillsammans med andra.²¹ En möjlighet är att göra samlade rekryteringar till skolor med stora utmaningar och att forma dessa anställningar på ett adekvat sätt. En annan är att skapa program med särskilda anställningar som kombinerar vanligt lärararbete med att läraren under programmets tid (på kanske 3–5 år) utbildas inom specifika områden i form av kurser, handledning, studiebesök och särskilt designade former av kollegialt lärande. Detta kan också ge möjlighet för lärare som gjort den traditionella läraryrkeskarriären bort från svårare elevutmaningar att återvända till de svårare utmaningarna.

En annan möjlighet är att skapa en sorts garantitjänster i så måtto att en erfaren lärare får vara tjänstledig under en längre tid för att ta ett undervisningsuppdrag inom en skola med större utmaningar. Det är i dag ett stort steg för en lärare som har en eftertraktad läraranställning att överge den till förmån för en större utmaning (dvs. svara mot behovet av en bättre matchning mellan kompetens och behov), men detta skulle kunna ge positiva effekter samtidigt som det bidrar till att läraren får möjlighet att ytterligare utvecklas.

10.1.5 Ökat lärande genom kompletterade undervisning i andra former

Ibland ser vi inte skogen för alla träd. Den mest naturliga lärarreflexen när en elev har missförstått något är att förklara. Det läraren gör då är att dels försöka fokusera på den specifika elevens problem, dels öka undervisningskvantiteten. Man kan, om man så vill, tala om undervisningens kvantitativa lag: ju mer undervisning – ju mer lärande. Självfallet spelar kvalitet in men mervärdet ligger också i att det blir ett individuellt samtal om ett avgränsat problem. Just denna kombination av mer tid i ett mer individuellt orienterat sammanhang har historiskt visat sig särdeles effektivt. Det är en naturlig lösning

²¹ Se t.ex. Pink (2009) och Fullan (2001/2020).

på ett naturligt problem. När man undervisar en större antal individer i grupp så kommer förståelse med olika djup att uppstå liksom olika missförstånd – och det rättas bäst till genom individuellt riktade förklaringsinsatser (undervisning) eller behandling av saken i mindre grupper, en praktik som de främsta universitetsutbildningarna i världen historiskt praktiserat.²²

År 1984 publicerade Benjamin Bloom artikeln *The 2 Sigma Problem: The Search for Methods of Group Instruction as Effective as One-to-One Tutoring*. I artikeln redogör för Bloom för den forskning som låg bakom utvecklingen av en vid tiden uppmärksammad undervisningsmetod, mastery learning, som visat sig mer effektiv än vanlig undervisning. Artikeln behandlar en upptäckt som å ena sidan borde väckt stor uppmärksamhet och lett till omfattande förändringar av hur undervisning organiseras och å andra sidan endast bekräftar en historiskt sett väl etablerad insikt om kunskapsgynnande praxis. Vad studien pekar på är att elever med ett tillägg till den vanliga undervisning i form enskild undervisning kan nå oerhört mycket längre vilket framgår av illustrationen figur 10.3.²³

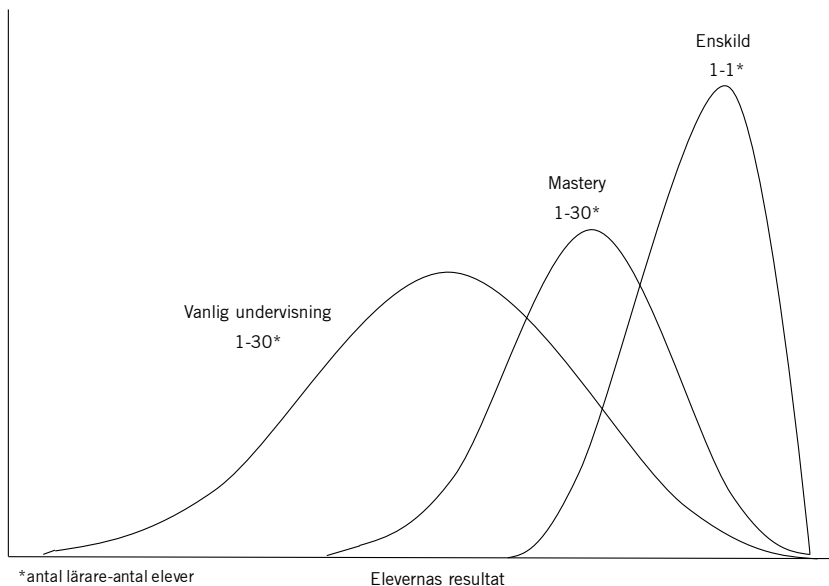
Illustrationen är särskilt intressant ur ett likvärdighetsperspektiv som innefattar kompensatoriska ambitioner. Variationen i kunskapsutfallet är i det närmaste halverad och det har helt och hållet skett på det sättet att de med de svagaste kunskaperna efter enskild undervisning nått samma kunskapsnivå som medelstudenten samtidigt som också de studerande med de starkaste resultaten naturligen utvecklats ännu längre. Ett systematiskt bruk av denna insikt skulle sannolikt kunna påverka skolresultaten i de skolor som i dag har de svagaste resultaten på ett dramatiskt sätt och man kan verkligen fråga sig varför detta inte detta görs redan i dag.²⁴ Det sannolika svaret är antagligen att skolorna saknar ekonomiska och personella resurser, att man uppfattar det som mindre görligt att organisera en verksamhet av detta slag som skulle ta tid utanför det normala schemat i anspråk etc.

²² Man kan också förstå de framgångsrika asiatiska skolsystemen utifrån det faktum att många elever där deltar i privatundervisning av liknande karaktär. I dessa länder är det inte ovanligt att mer än hälften av eleverna får en timme eller mer om dagen av sådan undervisning. Se t.ex. Bray (2013).

²³ Det är inte att förvåna att enskild undervisning och undervisning i mindre grupper utanför det i övrigt schemalagda undervisningsaktiviteterna regelbundet tillämpas vid de mest prestigefyllda universiteterna internationellt.

²⁴ Jfr kommentar Bloom (1985): "After forty years of intensive research on school learning in United States as well as abroad, my major conclusion is: What any person in the world can learn, almost all persons can learn, if provided with the appropriate prior and current conditions of learning", s. 4.

Figur 10.3 Resultatfördelning elever som deltagit i vanlig undervisning, s.k. mastery learning respektive enskild undervisning



Efter Bloom (1984).

10.1.6 Utveckla arbetssätt som kraftfullt stödjer det kompensatoriska arbetet

Det är möjligen ett triviale påstående men ändå måste det sägas. Det mest väsentliga för en ökad likvärdighet är att skolverksamheten utifrån en systematisk uppföljning av eleverna fokuserar sina resurser på arbetet med att utveckla de elever som har de svagaste skolresultaten. En grundläggande princip som ofta upprepas betonar vikten av att stora insatser görs tidigt.

En strategi för ökad likvärdighet bör därför innefatta en generell förstärkning av förskolans kapacitet att arbeta särskilt med de barn som behöver det mest. Förskolan ligger utanför utredningens område men ur ett likvärdighetshänseende kan man inte bortse ifrån att mer välutbildad förskolepersonal leder till högre förmåga att skapa goda utvecklingsmiljöer för barnen vilket i sin tur leder till starkare utveckling av språkliga och kognitiva färdigheter.²⁵ Generellt är förskolan en av de mest kraftfulla kompensatoriska utbildningsinsatser

²⁵ OECD (2017d), s. 23.

som kan göras. Därmed är det betydelsefullt att tillse att barn med sådan familjebakgrund som relaterar till svaga skolresultat inte bara får tillgång till och deltar i förskolan utan även får tillgång till sådan verksamhet av verkligt hög kvalitet.²⁶

Analogt är det betydelsefullt att också utveckla arbetssätten i förskoleklassen och lågstadiet generellt enligt principen att det är helt centralt att göra insatser så tidigt som möjligt. Särskilda specialpedagogiska insatser och särskilt stöd är väsentliga för realiserandet av det kompensatoriska uppdraget. I dag sker huvudsakligen insatser högre upp i åldrarna under grundskolan och mycket vore sannolikt vunnet i likvärdighetshänseende om detta stöd förflyttades neråt i åldrarna.²⁷ Det handlar i hög grad om att omgående vid skolstart minska gapet mellan hög- och lågpresterande elever så att man kan undvika att små färdighetsunderskott blir stora resultatskillnader i årskurs 9, exempelvis genom att bygga på den s.k. läsa-skriva-räkna garantin.

Systematiskt arbete för att identifiera när åtgärder krävs

En annan strategi av betydelse handlar om att i högre utsträckning faktiskt inrikta arbetet på just det kompensatoriska uppdraget. Konkret innebär det att på olika sätt systematiskt identifiera när elever inte når mål i förväntad utsträckning och direkt initiera adekvata åtgärder.

För att stödja de svagaste elevernas kunskapsutveckling specifik krävs bland annat ett mer systematiskt arbete med resultatuppföljning. Likvärdigheten i bedömningen av nationella proven i årskurs 3 och 6 behöver bli starkare liksom att skolor behöver agera mer direkt på den information som proven ger på såväl individnivå som skolenhetsnivå. Elever som inte når godkänt behöver undervisas på sådant sätt och i sådan omfattning att de inom en rimligt kort tid inhämtar de kunskaper som behövs.²⁸ Skolor där elever har bristande skolresultat behöver snabbt identifieras och åtgärder omgående be-

²⁶ Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska, U 2019:01, arbetar delvis med dessa frågor. Utredningen ska lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn.

²⁷ Se t.ex. SOU 2019:40, s. 119. Noteras bör att renodlade F-3-skolor i dag inte tas med i Samverkan för bästa skola.

²⁸ T.ex. har Hammarkullsskolan (Göteborg) under senare år arbetat med att på våren kartlägga vilka elever på skolan som inte knäckt läskoden varefter dessa gets särskild undervisning under sommarlovet så att alla läser när höstterminen inleds (personlig information, augusti 2019, rektor Linnea Lindquist).

slutas för att lyfta dessa skolor starkt under det kommande året. Det behöver också tas fram tydliga arbetsstrukturer och handlingsplaner att tillämpa på arbetet med elever med stora problem, det vill säga elever som skolan har stora problem med att utbilda. Det är oftast en stor fördel att utveckla individuella planer för sådana insatser men det är mycket resurskrävande och sannolikt är det mer resurseffektivt att tillämpa mer standardiserade arbetsätt så att en större del av resurserna kan läggas på undervisning.

Tillräcklig tillgång till studiehandledning på modersmålet

Språkfärdigheter är en av nycklarna till skolframgång och en väsentlig del av de tillkortakommanden som representerar bristande likvärdighet relaterar till just detta och har huvudsakligen att göra med elevers migrationsbakgrund och övriga familjebakgrund. På temat att göra distinkta insatser för elever med svaga resultat finns här stora möjligheter att utveckla arbetssätten. En sådan insats är att utveckla och erbjuda omfattande studiehandledning. Nyanlända förefaller gå allt mindre i förberedelseklass och därmed blir studiehandledning allt väsentligare. Enligt uppgifter från lärare får dessa elever vanligen två timmar studiehandledning per vecka medan en adekvat insats sannolikt snarare skulle behöva omfatta två timmar dagligen till dess att eleven behärskar språket på en sådan nivå att den kan tillgodogöra sig undervisningen. Många nyanlända elever kommer med stora ambitioner och utan tillräckligt stöd falnar dessa ambitioner snabbt.

För en ökad likvärdighet och för större möjlighet att lyckas med det kompensatoriska uppdraget är det också angeläget att utveckla en modell där elever som nyligen anlät till Sverige och som har stora behov av att snabbt utveckla det svenska språket systematiskt place-ras i skolor med övervägande svensktalande elever.

Vikten av återkoppling

Få saker är så betydelsefullt för utveckling som att få ett kvitto på att man är på rätt väg. I synnerhet gäller det när det man försöker lära sig upplevs vara svårt. För en del av eleverna i dagens skola, de med de allra svagaste resultaten, innebär betygssystemet stora problem på två sätt. För det första, om man börjar sina studier på en mycket låg

nivå så innebär det att den kanske största utvecklingen sker inom det spann som ligger under betyget E, dvs. godkänt. Dessa elever får därmed ingen kvittens på sina framsteg på vägen till ett godkänt betyg även om en omfattande utveckling och kunskapsinhämtning har skett. En större gradering av de lägre nivåerna skulle med andra ord sannolikt, och i den mån betyg generellt är motiverande, vara till stöd för elever med de största utmaningarna. För det andra innebär dagens system att studiesvaga elever som inte uppnår gymnasiebehörighet hamnar i en svår studiesituation när de börjar gymnasieskolan.

Det är självklart positivt att ha högt ställda krav men dagens utformning av gymnasiebehörigheten innebär för de elever med de svagaste resultaten att de dels har med sig en känsla av att blivit negativt stämpad, dels att dessa elever de facto inte kan börja på något av de nationella programmen. Det är visserligen en genomtänkt ordning med de olika introduktionsprogrammen men, endast en minoritet av de som börjar på dessa program avlägger senare en gymnasieexamen.²⁹ Tidigare, t.ex. i det system som rådde på 1980-talet, kunde elever påbörja gymnasial utbildning med betyg som i dag inte ger möjlighet till en sådan utbildning.³⁰ Visserligen fick de ofta endast en kortare och mer praktiskt inriktad utbildning än de andra men de kunde ta sig vidare i livet genom att de hade klarat av sin gymnasieutbildning.³¹

Stödmaterial för lärare som saknar utbildning

Som berörts ovan är lärarkompetens av stor betydelse för att stödja eleverna med de svagaste resultaten och därmed klara det kompensatoriska uppdraget eftersom hög kompetens lägger grund för god undervisning. Mycket talar för att undervisningen i dagens skola är mer varierad än förr och i högre grad anpassas till elevgrupp, målsättningar, kontext m.m. I detta perspektiv är en varierad undervisning något eftersträvanvärt. Men i perspektiv av svår lärarbrist finns det skäl att oroa sig för en annan typ av undervisningsvariation, nämligen

²⁹ Enligt uppgifter från SKR endast cirka 15 procent under de senaste åren.

³⁰ I sammanhanget bör man ha i minne att den tradition av goda möjligheter till kommunal vuxenutbildning i mångt och mycket också bör betraktas ur ett kompensatoriskt perspektiv. Som den senaste utredningen på området noterar har den utbildningen inte bara varit en andra chans utan också en annan chans, (SOU 2018:71).

³¹ Betygssystemet skulle kunna påverka likvärdigheten positivt om det gick att säkerställa att betygssättningen är träffsäker och sker på ett enhetligt och likformigt sätt. Först då etableras en solid empirisk grund för att kunna följa utvecklingen och åtgärda systematiska brister vad gäller t.ex. sådant som att skolor systematiskt underpresterar.

ett ökat inslag mindre lyckad undervisning p.g.a. bristande utbildning och erfarenhet hos den undervisande personalen. I en sådan situation finns det skäl att anta att en ökad tillgång till standardiserat undervisningsstöd och utvecklade läromedel skulle kunna öka likvärdigheten eftersom sådana insatser sammantaget sannolikt skulle minska andelen lågkvalitativ undervisning i skolan. Skolverket har nyligen presenterat ett stödmaterial för obehöriga lärare men det finns ett behov av att genomföra ytterligare insatser, särskilt inom de ämnen, årskurser och skolformer där bristen på utbildade lärare är som störst, för att lyfta undervisningskvaliteten där den sviktar som mest.³²

Andra delar av skolverksamheten har stor betydelse för att klara uppdraget

Utredningens uppdrag omfattar huvudsakligen förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. Men, insatser och målmedvetet arbete även i andra delar av skolverksamheten kan ha stor betydelse för att öka likvärdigheten och klara det kompensatoriska uppdraget i dessa skolformer. En av dessa verksamheter är fritidshemmet. Att stärka fritidshemmets roll generellt och i synnerhet vad gäller att stödja elever som riskerar att halka efter, kan ge goda effekter. På samma sätt framstår det som väsentligt att tydligare än i dag reglera tillgång till skolbibliotek på ett sätt som också innebär att elever får tillgång till utbildade skolbibliotekarier.³³ En tredje verksamhet av denna kategori är elevhälsan.

En generell stärkning av elevhälsoarbetet med uttalat fokus på att bistå i det kompensatoriska uppdraget kan antas ha stor effekt för elever med svagare förutsättningar.³⁴ Detta kan åstadkommas genom ansvarsförtydliganden men också genom resursförstärkningar och, särskilt vad gäller mindre kommuner, en mer strategisk och kontinuerlig kommunövergripande samverkan.

³² Skolverkets stödmaterial för obehöriga lärare inom förskola och grundskola innefattar också ett kartläggningsstöd som huvudmän och rektorer kan använda. Vad gäller läromedel, se nedanstående not angående pågående utredning rörande en stärkt läromedelsanvändning.

³³ Inom ramen för arbetet med den nationella biblioteksstrategin har en studie av skolbiblioteken utifrån ett likvärdighetsperspektiv genomförts (Schultz Nybacka 2019). och i november 2019 tillsatte regeringen Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, U 2019:04, varför frågan lämnas därhän.

³⁴ Regeringen gav 2017 Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Uppdraget justerades i februari 2020 till ett tydligare fokus på riskgrupper bland barn och unga i utsatta områden.

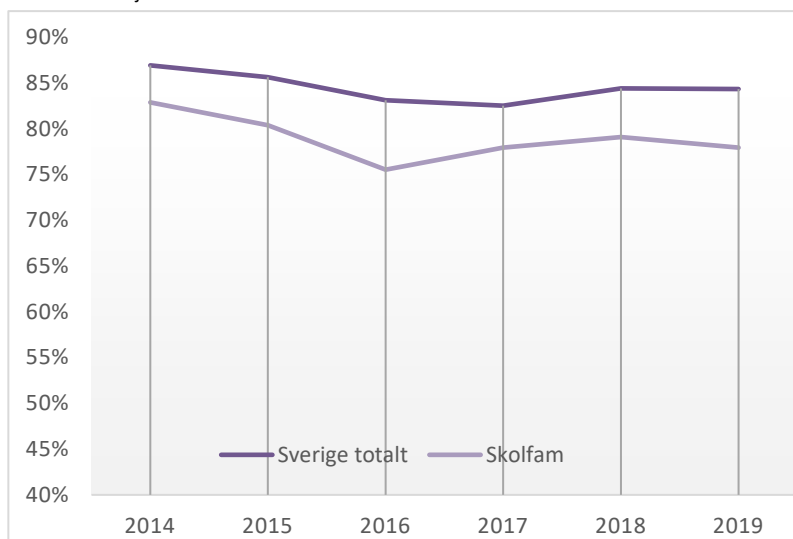
SKOLFAM – En arbetsmodell som hjälper barn i familjehem att lyckas i skolan

För 15 år sedan startades i Helsingborg ett arbete med att stödja skolgången för familjehemsplacerade barn. Upplevelsen av att arbetet gav goda resultat väckte intresse i andra kommuner att börja arbeta på samma sätt vilket resulterade i en tydlig dokumentering av arbetssättet så att det i dag sprids som en manualbaserad stödmodell.³⁵

Till Skolfam knyts elever som förväntas få en långvarig familjehemsplacering. Arbetssättet är tvärprofessionellt och genomförs i team som omfattar specialpedagog, psykolog, familjehemssekreterare och ansvarig socialsekreterare. Teamet möter och arbetar med familjehemmet och skolan och, då så är möjligt, även eleven. Mötena sker med viss regelbundenhet och syftar till att stödja elevens utveckling. Hela processen inleds med en omfattande psykologisk och pedagogisk kartläggning av eleven för att säkerställa att undervisning och stöd ges på adekvat nivå. Den omfattande kartläggningen är motiverad av tidigare erfarenheter av antingen att familjehemsplacerade elever möts av alldeles för låga förväntningar (utifrån att skolpersonal ibland uppfattar att eleven är i en besvärlig situation och då prioriterar omsorg om eleven) eller alldeles för höga förväntningar (utifrån att skolpersonal ibland uppfattar att man inte bör göra skillnad på barn med olika förutsättningar). En uppföljande kartläggning genomförs två till tre år efter den första och arbetssättet har visat sig ha förmåga att positivt inverka på eleverna kognitiva utveckling och perceptuella förmåga.³⁶ Arbetsmodellen har stor betydelse för enskilda elever.

Figur 10.4 Andel elever med behörighet till gymnasieskolan

Elever totalt jämfört med elever i Skolfam



Källa: Uppgifter från Skolfam.

De elever som ingår i Skolfam blir behöriga till gymnasieprogram i nästan lika hög utsträckning som genomsnittseleven (78 procent 2019 jämfört med 84 procent i genomsnitt). Familjehemsplacerade elever som inte ingår i stödstrukturer av detta slag når behörighet i mycket lägre grad år 2015 blev endast 52 procent av pojkar och 60 procent av flickor som var familjehemsplacerade och som inte fick stöd behöriga.

Det finns exempel på mycket framgångsrika arbetsmodeller inom elevhälsoområdet och som har stor betydelse för elevernas skolresultat och som inte sprids på grund av att många kommuner är för små för att enskilt bära arbetet. Ett exempel på ett sådant arbete är *Skolfam* se faktaruta.³⁷ Årligen finns över 20 000 barn placerade i familjehem, barn som vanligen lyckas bara hälften så väl med sina grundskolestudier jämfört med andra elever. De elever som omfattas av *Skolfam* lyckas däremot ungefär lika bra som elever i genomsnitt. Detta genom ett strukturerat samarbete mellan socialsekreteraren, en psykolog och en specialpedagog vilka kontinuerligt följer upp elevens situation och skolresultat liksom planerar och utvärderar insatser för eleven under hela grundskoletiden. Arbetsättet kräver dock en viss volym av elever och kompetens, många kommuner är helt enkelt för små. En stärkt elevhälsa med förankring i regionala samarbeten skulle kunna bära en sådan arbetsmodell och därmed betyda dramatiskt förbättrade chanser för alla dessa elever att klara studierna. Statistiskt sett skulle det innebära att många elever som i dag inte klarar skolan skulle göra det, dvs. ett stort antal elever skulle varje år att gå från att inte bli gymnasiebehöriga till att bli det.³⁸

10.1.7 Sammanfattning

Den här utredningen har i tidigare kapitel beskrivit att det finns väsentliga problem med den svenska skolans likvärdighet. Mycket måste göras för att förbättra situationen men genomgången ovan visar att det finns vägar att gå och att flera är möjliga för huvudmannen att påbörja även utan större generella reformer. Förenklat kan man tala om:

- Stärkt undervisningskompetens och etablering av professionsprogram.
- Stärkt ledarskap.

³⁵ Manualbaserat innebär att arbetssätt och förutsättningar är tämligen strikt kontrollerade vilket primärt är av betydelse för de elever som omfattas av modellen men som också är av betydelse för uppföljning. Dokumentationen utgörs av två styrdokument. En manual som beskriver arbetssättet och ett ramverk som klargör vilka förutsättningar som krävs.

³⁶ Socialstyrelsen (2016).

³⁷ Skolfam (2019).

³⁸ Socialstyrelsens statistik visar att 23 087 barn var placerade i familjehem år 2018. Av dessa är cirka 2 000 i lågstadie-, cirka 2 500 i mellanstadie- och cirka 3 500 i högstadieålder.

- Säkerställande av att de skickligaste lärarna undervisar där utmaningarna är som störst.
- Utveckling av grundläggande arbetssätt som genomgående stödjer det kompensatoriska arbetet.

Listan kan förstås göras långt längre och mer detaljerad och den ska förstås i relation till de konkreta förslag som utredningen lägger i tidigare kapitel.³⁹ I grund och botten handlar skolkvalitet om dessa frågor: om kunskap, kompetens och om skicklighet i genomförandet av skolverksamheten i stort och särskilt vad gäller undervisningen samt att själva organiseringen av verksamheten stärker den grundläggande ambitionen att varje elev ska gå i en skola som kännetecknas av både hög kvalitet och hög likvärdighet.⁴⁰ Den utveckling som behöver komma till stånd kräver ett ansvarstagande på en nivå som vi hitintills inte sett. Att åstadkomma en sådan förbättring att alla skolor håller adekvat nivå kräver mod att förändra och utveckla arbetssätt men också stora resurser.

I nästa avsnitt förflyttas fokus från denna genomgång om hur kvaliteten kan höjas och hur likvärdigheten kan stärkas generellt till en mer specifik del som operationaliserar vad dessa insikter betyder för arbetet med skolor i särskilda utmaningar.

10.2 Skolor med särskilda utmaningar

Cirka 85 procent av de som slutar grundskolan når gymnasiebehörighet. Skillnaderna i elevernas resultat varierar dock mycket mellan olika skolor. I enstaka skolor når bara en tredjedel av eleverna gymnasiebehörighet.

³⁹ Det hade varit möjligt att presentera en genomgång av önskvärda åtgärdsområden utifrån en mer samlad genomgång av metastudier om effektiva insatser. Här har valts ett mer översiktligt och resonerande tillvägagångssätt med utgångspunkt både utredningens många konsultativa möten och litteratur.

⁴⁰ I sammanhanget kan det vara värt att ställa avsnittets kärnresonemang i relation till vad Alma Harris, professor i educational leadership vid University of Bath (UK), skriver i boken *System Recall – Leading for Equity and Excellence in Education* (2020). Hon skriver: "Improving the effectiveness of schools in socioeconomically disadvantaged areas ... is far from an easy job. Leadership at all levels must be exceptional, with a collective determination to succeed" varefter hon utifrån vad internationell forskning visat vara fungerande beskriver följande sex punkter som "possibilities to consider": A focus on teaching and learning; Engaging parents and families, Building a professional learning community; Investing in continuing professional learning; Creating a positive school culture; Distributed leadership.

I det förra avsnittet fördes ett resonemang om möjliga insatser för att stärka likvärdigheten generellt i den svenska skolan. I detta förs ett mer utvecklat resonemang om vad stat, huvudman, omgivande samhälle och skolprofessioner gemensamt kan göra så att skolor med särskilda utmaningar kan lyfta resultaten – och att detta kräver särskilda insatser. I flera delar överlappar de insatser som diskuteras varandra, vilket primärt inte är ett problem då en central aspekt av en sammanhållen strategi snarare är att säkerställa visst överlapp så att starka synergier uppstår.

Redan inledningsvis är det viktigt att påpeka att dessa skolor, som vi här väljer att kalla för skolor med särskilda utmaningar, kan vara av olika slag. De finns på landsbygden, de finns i städerna och de finns i förorterna. Det som förenar skolorna är ofta en hög förekomst av elever vars föräldrar har en låg utbildningsnivå, är arbetslösa och inte sällan har sociala och språkliga utmaningar. En grundläggande strategi för att öka likvärdigheten är att göra riktade insatser för att förbättra skolresultaten där de är som svagast.⁴¹ Detta ger stora mervärden både för individen och för samhället.

10.2.1 Vissa utgångspunkter som behöver finnas med i diskussionen om skolor med särskilda utmaningar

Behovet av positiva sociala förutsättningar

Under de senaste tre åren har det funnits mer än en artikel om dagen i svensk press om stökiga skolor och inte sällan avses skolor i utsatta områden.⁴² Grundantagandet är i många fall att det är stöket och de sociala problemen i lokalsamhället som sipprar in i skolan. I en mening är det självklart så. Barnen kommer till skolan med de erfarenheter de har hemifrån och de tillbringar en relativt liten del av all tid i skolan. Sannolikt färgar eleverna skolan snarare än att skolan färgar dem och omgivningen. Samtidigt pekar forskning på att elever

⁴¹ Man kan också välja ett bredare spann, jfr: ”Our findings suggest that for Germany, increases in performance mostly centered on the middle of achievement distribution. For Poland, our results show the success of their focus on the bottom of the achievement distribution. Taking all the results together, a hypothesis emerges that a country’s educational policy that mainly serves talented students will be associated with lower average performance. Alternatively, a focus on the lower and middle portions of the achievement distribution will be associated with higher average ability”. Parker m.fl. (2018).

⁴² Sökning i Mediearkivet 200101.

i skolor i utsatta områden i högre utsträckning uppfattar sina skolor som trygga miljöer jämfört med elever i andra skolor.⁴³ Denna bild har stärkts under utredningsarbetet liksom att dessa skolor ofta utvecklar vad som kan benämnas som en omsorgsagenda. Skolpersonalen är väl medveten om de svårigheter som eleverna har och behovet av att stärka dem i deras självbild och tilltro, både till sin egen förståelse och till omgivningen.

För att kunna lära måste elever generellt sett känna trygghet, omtanke och tillit. I journalisten och författaren Emma Leijnses bok *Godkänt? En reportagebok om den svenska skolan* kommenterar Henric Kahlmeter då chef för Barn- och ungdomskontoret i Fosie, detta förhållande: ”Vi har barn som vi måste göra undervisningsbara innan vi kan börja undervisa”.⁴⁴ Han beskriver hur barn med många ”krossade vuxenrelationer bakom sig” uppfattar vuxna som ”sådana som försvinner” och därmed saknas den typ av relationer som är en av förutsättningarna för elevernas lärande. Det är med andra ord nödvändigt att skolan bidrar till att sådana positiva sociala förutsättningar för att lärande och utveckling ska kunna ske. Detta är dock endast en nödvändig och inte en tillräcklig förutsättning för goda skolresultat. Höga förväntningar och ett tydligt fokus på undervisning och elevernas kunskapsutveckling är A och O för framgångsrika studier, ett förhållande som i minst lika stor utsträckning gäller för elever i skolor med särskilda utmaningar och elever i utsatta områden. Förväntningarna får inte sänkas bara för att det finns förklaringar till problemen. Ambitionen för och med dessa elever måste vara lika höga som för elever som kommer bättre rustade till skolan.

Svaga elevresultat inte självklart tecken på dåligt fungerande skola

Det är också av stor vikt att åter påminna om att skolor med mycket låga elevresultat inte alltid är skolor som fungerar dåligt, dvs. skolor som har låg kvalitet eller har ett lågt mervärde. En skola kan ha ett så svårt utgångsläge att den utveckling delar av deras elevgrupp gör kan beskrivas som mycket positiv och ändamålsenlig trots att eleven inte når målen. Detta helt enkelt för att elevernas utgångsläge är så svagt, ofta på grund av att elevernas föräldrar själva saknar mer ut-

⁴³ Stattin m.fl. (2019).

⁴⁴ Leijnse (2012), s. 13.

vecklad skolgång, för att eleverna inte gått i svensk skola under hela sin skoltid, att de kanske inte ens gått i skola den tid de inte varit i Sverige, för att familjen levtt på flykt eller för att de inte behärskar det svenska språket.

För att nyansera diskussionen om skolors kvalitet behövs en ny skala för bedömning av skolor i svåra utmaningar. Figuren nedan beskriver en sådan ansats. Om analyser vad gäller åtgärder till stöd för skolor i utsatta områden inte skiljer mellan B och D riskerar vi möjligheten att nå målet, A.⁴⁵

Tabell 10.2 Olika sätt att se på och mäta kvalitet i skolan

| | Hög andel gymnasiebehöriga | Låg andel gymnasiebehöriga |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Starka positiva processer* | A | B |
| Bristfälliga processer | C | D |

* Dvs. sådana processer som medför att elever utvecklas starkt psykologiskt, socialt, kunskaps- och kompetensmässigt.

Som diskuterats i kapitel 4 finns en mycket stark koppling mellan en skolas elevunderlag och de resultat som skolan uppvisar. Vad ovanstående matris illustrerar är just svårigheten att använda en skolas absoluta resultatnivå för att dra slutsatser om kvalitén på den verksamhet som bedrivs. En skola med starka processer kan på grund av elevunderlaget mycket väl ha en hög andel obehöriga elever (B) liksom att en skola med bristfälliga processer kan ha en låg andel obehöriga (C). Långtidsutredningens analyser av så kallat mervärde visar att elever med starka förutsättningar i genomsnitt går på skolor med högre skolkvalitet (mätt i mervärde).⁴⁶ Även om mönstret att elever med starka förutsättningar i högre grad går på skolor med högre mervärde har förstärkts över tid så är skillnaderna i den skolkvalitet som olika elevgrupper möter relativt små.⁴⁷ Detta innebär att det knappast går att uttala sig om en skolas processer genom att se till skolresultat utan att samtidigt ta hänsyn till att eleverna på olika skolor har elever med olika förutsättningar.

⁴⁵ Omvänt så finns det sannolikt ett stort behov av att utveckla analyser av skolor i privilegierade områden och skolor med elever med utmärkta studieförutsättningar så att inte situation C och A blandas ihop.

⁴⁶ SOU 2019:40, s. 226.

⁴⁷ SOU 2019:40, s. 169.

Det arbete som dessa skolor, liksom alla skolor, gör måste alltså bedömas utifrån de förutsättningar de har och mervärdet de bidrar med. I ett kompensatoriskt perspektiv är detta särskilt viktigt vad gäller skolor i utsatta områden. Om deras kvalitet enbart bedöms på utfallet i termer av t.ex. andel som blir gymnasiebehöriga kan det som visats ovan framstå som att skolans förmåga att utveckla elevernas kunskaper är djupt undermåliga. Om kvaliteten i stället bedöms utifrån hur mycket genomsnittseleven utvecklas blir saken en annan. Om genomsnittseleven startar på en mycket låg nivå kan en god skolgång, dvs. med en undervisning som leder till en kvalitativt sett lika omfattande kunskapsutveckling som skolor som bedöms ha god kvalitet, ändå leda till meritvärden som är alldeles för låga, helt enkelt för att man startade på en så mycket lägre nivå.⁴⁸ I dag saknas mätinstrument som kan visa på dessa grundläggande kvaliteter vilket medför att man måste vara mycket noga med att inte förväxla falten B och D. Konsekvensen av att göra det är sannolikt att de åtgärder man tar till riskerar att inte förbättra situationen.⁴⁹

Att utmaningarna för vissa skolor är mycket stora ställer krav på att samhället rustar dessa skolor för just dessa utmaningar, något som sker i alldeles för liten grad i dag. Resursmässigt satsas i ekonomiska termer generellt sett mer på dessa elever och deras skolor samtidigt som den viktigaste resursen, erfarna och skickliga lärare fördelar sig omvänt mot behoven. Sannolikt gäller även detta rektorer.⁵⁰

Vilka är skolorna med särskilda utmaningar?

I var tionde kommun har eleverna ett genomsnittligt meritvärde på 200 och därunder vilket indikerar att det i dessa kommuner finns skolor som möter särskilda utmaningar.⁵¹ I avsnitt 10.1 gjordes utifrån Bergström & Adenfelts rapport bedömningen att en relativt

⁴⁸ Detta betyder inte man bör acceptera resultatnivån. Det väsentliga är att notera god respektive undermålig kvalitet och utforma åtgärder utifrån det i syfte att nå önskvärda resultatnivåer. I båda fallen handlar det om att accelerera lärandet men åtgärderna kan bli olika.

⁴⁹ T.ex. har Robert Eriksson argumenterat för värdet av att mäta likvärdighet i skolsystemet genom att, i stället för att direkt fokusera på skolresultat, bedöma skolor utifrån sådant som undervisningskvalitet och hur mycket elevers kunskaper ökar under ett läsår. Erikson & Unemo (2019) s. 39 ff.

⁵⁰ Se t.ex. SOU 2019:40 och Hansson & Gustafsson (2016).

⁵¹ Betyget E, dvs. lägsta godkända betyg, i alla ämnen ger 170 poäng och D i alla ämnen ger 212,5. I ungefär 10 procent av kommunerna hade elever ett genomsnittligt meritvärde under 200 och i 25 procent under 208 våren 2019.

stor andel skolor som antingen underpresterar eller som har sjunkande trend över tid, dels en tentativ uppskattning om att kanske 10 procent av skolorna har tydligaste kvalitetsproblemen.⁵²

Som vi konstaterade tidigare kan skolorna med särskilda utmaningar vara av olika slag. De finns på landsbygden, de finns i städerna och de finns i förorterna. Långtidsutredningen visar tydligt hur skolresultaten konstant försämrats sedan slutet av 1990-talet och pekar på att det finns ett antal skolor på landsbygden som har särskilda utmaningar.⁵³ Bilden bekräftas av Skolverkets statistik över slutbetyg i årskurs 9 läsåret 2018/19 som visar att det genomsnittliga meritvärdet är som lägst i landsbygdskommuner och mindre orter.⁵⁴ Det som förenar dessa skolor är ofta en hög förekomst av elever med föräldrar som har låg utbildningsnivå, är arbetslösa och inte sällan har sociala eller språkliga utmaningar. Dessutom är ofta bristen på utbildad och erfaren personal stor liksom personalomsättningen hög.

Men detta är inte hela bilden. Även i de större städerna, i storstäderna och deras kranskommuner finns det skolor med mycket stora utmaningar. Det är vanligen skolor som ligger i bostadsområden med, relativt andra områden, stora sociala problem i kombination med låg utbildningsnivå och hög andel med utländsk bakgrund. Det handlar om bostadsområden i storstäderna men också om områden i städer som Jönköping, Trollhättan och Örebro.

Skolinspektionen överlämnar regelbundet en lista till Skolverket på skolor som de bedömer ha så stora problem att de inte klarar av att rätta upp situationen utan extern hjälp. Denna lista ligger till grund för vilka skolor som Skolverket erbjuder att medverka i satsningen Samverkan för bästa skola.⁵⁵ Det arbete som pågått och pågår inom Samverkan för bästa skola sedan 2015 ger en tydlig bild av vilka skolor som under denna period sviktat väsentligen. Figur 10.5 visar vilka huvudmän som påbörjat samarbete med Skolverket under 2018–2019.

⁵² Det är dock viktigt att notera Bergströms & Adenfeldts arbete som uppskattningen bygger på utgick från skolresultat i årskurs 9 vilket inte självklart är indikativt för hela grundskolan.

⁵³ SOU 2019:40, se t.ex. figur 6.3.

⁵⁴ De lägsta meritvärdena finns i kommunkategorierna pendlingskommuner nära mindre städer eller tätorter, landsbygdskommuner och lågpendlingskommuner nära större städer. Det bör observeras att denna statistik endast innehåller resultat för elever i kommunala skolor.

⁵⁵ Det ska noteras att Skolinspektionens lista inte bygger på att alla skolor i landet har blivit granskade utan på de som blivit det. Skolinspektionen fokuserar numera sin inspektion till skolor vilka har särskilt svåra utmaningar.

Figur 10.5 Samverkan för bästa skola 2018–2019



Källa: Skolverket.⁵⁶

⁵⁶ Följande kommuner ingick 2015–2017: Alvesta, Arboga, Berg, Borås, Botkyrka, Boxholm, Burlöv, Emmaboda, Gullspång, Göteborg, Halmstad, Haninge, Helsingborg, Hylte, Hässleholm, Järfälla, Jönköping, Katrineholm, Kristinehamn, Kumla, Malmö, Mark, Mönsterås, Mora, Munkfors, Nordanstig, Norrköping, Nynäshamn, Osby, Ovanåker, Partille, Robertsfors, Skara, Skellefteå, Skövde, Smedjebacken, Sollefteå, Strängnäs, Säter, Stockholm, Strömsund, Sundsvall, Södertälje, Sölvesborg, Tibro, Tranemo, Trollhättan, Töreboda, Uddevalla, Uppvidinge, Vetlanda, Vimmerby, Värnamo, Växjö och Örebro. Under samma tidsperiod ingick även ett antal enskilda huvudmän: Alzahraa akademi AB (Stockholm), Cybergymnasiet Göteborg, Cybergymnasiet Stockholm, Dialogskolan (Stockholm), Forsviks friskola (Karlsborg), Hamnaskolan Elithan AB (Söderhamn), Lära AB (Stockholm), Olympicaskolan (Hedemora), Profilskolan UNI-Partner (Stockholm), Stiftelsen KFUM, Söder Fryshuset, Fryshusets gymnasium och Varingaskolan (Sigtuna).

FAKTARUTA – Samverkan för bästa skola

Samverkan för bästa skola är en satsning initierad av regeringen 2015 i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor. Skolverket ska initiera samarbeten med de kommunala och enskilda huvudmän som ansvarar för skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra resultaten på egen hand. Skolverket ska dels samverka med olika aktörer, dels samordna satsningen med andra pågående nationella insatser. Insatserna som görs ska baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och kan vara upp till tre år. Satsningen omfattar under 2020 drygt 280 miljoner kronor.

Skolverket får uppgifter från Skolinspektionen om skolor i behov av specifikt stöd. Detta innebär att, då inte varje skola granskas varje år, två skolor med samma brister kan ha olika möjligheter att delta. Skolverket gör ett urval och tar därefter kontakt och erbjuder samverkan.

Själva arbetsmetodiken är i stora drag en uppskärpt modell för ett systematiskt kvalitetsarbete. Huvudmannen och Skolverket gör tillsammans en problemanalys för att det riktade stödet ska svara mot de lokala förutsättningarna men också för att skapa ägarskap och samsyn kring problemen. Genom de lokala analyserna blir arbetet tämligen differentierat mellan skolor och huvudmän. Skolverket ger ett metod- och kapacitetsstöd att analysera resultat, processer, undervisning och strukturer utifrån de nationella målen i skollagen och läroplanerna men arbetsmodellen innebär inte att Skolverket talar om vad som ska göras. Skolverket menar att arbetet bedrivs i en anda av *ömsesidig tillit* och benämner sin personal som *processtödjare*. Poängen är att man lokalt ska komma till insikt om både problemens art och vidd och hur de bäst ska åtgärda situationen, insikter som ska konkretiseras i en åtgärdsplan vilken Skolverket hjälper skolan att följa och genomföra hela samverkansperioden. Satsningen försöker ta kraft utav förstelärare och lärare som leder arbetslag för att utveckla det lokala ledarskapet.

Skolverket hade fram till februari 2019 totalt samverkat med 92 huvudmän, 252 skolenheter och 56 förskoleenheter. Sedan 2016 ingår Samverkan för bästa skola i regeringens övergripande strategi mot segregation. Strategin omfattar bl.a. utvecklingsområdet *Lyfta skolorna och elevernas resultat* och konkretiseras i flera punkter däribland:

- Stöd till förskolor med tuffa förutsättningar
- Utökat stöd till skolor med låga kunskapsresultat.⁵⁷

⁵⁷ Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025, Regeringskansliet, 2016, promemoria.

Samverkan för bästa skola har hittills omfattat cirka 250 skolor, det är alltså cirka 5 procent av de svenska grundskolorna som bedömts ha ett stort behov av stöd och därför samverkat med Skolverket.⁵⁸ Bland de ansvariga för dessa skolor finns 80-talet kommunala huvudmän. Det betyder att ungefär var tredje kommunal huvudman bedömts behöva hjälp utifrån för att klara av att uppnå önskvärda skolresultat i sina skolor. Behovet av stöd är med andra ord relativt omfattande men utmaningarna varierar samtidigt stort.

Ett ganska stort antal skolor med särskilda utmaningar ligger i s.k. utsatta områden och det finns tydliga samband mellan låg socioekonomisk standard och sannolikhet att inte erhålla goda skolbetyg.⁵⁹ Drygt 5 procent av befolkningen, ungefär en halv miljon personer, beräknas bo i dessa områden.⁶⁰ Dessa områden kännetecknas enligt Polismyndigheten utöver att ha en besvärande socioekonomisk situation också av:

⁵⁸ Rapporteringen sker på skolenheter varför antalet ”skolor” i traditionell mening är något lägre. Vidare inkluderar rapporteringen även ett mindre antal gymnasieskolor, cirka 30 stycken. Skolverket gör dock bedömningen att det är fler skolor än de som hitintills ingått i Samverkan för bästa skola som har behov av stöd, (Skolverket (2019e), s. 3).

⁵⁹ Begreppet ”utsatta områden” användes först av Storstadskommittén i SOU 1997:61 och SOU 1998:118. Det föreligger en stark kontinuitet i problembilden kring dessa områden vilket åskådliggörs av de sju kommuner som Storstadskommittén valde att arbeta med: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje i vilka man identifierade 49 ”primärområden” där ungefär 18 procent av invånarna levde med mycket eller extremt låg inkomst och 6 procent med ”extremt låg inkomst”, (SOU 1997:118, s. 82). De ingående kommunerna var och är till sin karaktär olika och har därmed skilda förutsättningar men de hade det gemensamt att sedan länge kämpat fattigdom, ekonomisk segregation och i övrigt en oförmanlig social struktur.

⁶⁰ Antalsuppgiften hämtad ur Stiftelsen The Global Village (2019), s. 6f samt s. 12ff. Skolverkets rapport 2018 om familjebakgrundens betydelse för elevers skolresultat pekar på att föräldrarnas utbildningsbakgrund är den viktigaste faktorn men också att familjeinkomsten fått en allt större betydelse. Därmed är det också väsentligt att ha ett grepp om barnfattigdomen, något som beskrivs i Rädta Barnen (2018). Barnfattigdom kom på agendan igen genom att först öka i samband med 90-talskrisen för att sedan successivt sjunka. Rädta Barnen redovisar tre olika mått på barnfattigdom. *Låg ekonomisk standard* omfattar hushåll med en disponibel inkomst som är mindre än 60 procent av medianinkomsten. Detta sätt att mäta betraktas som EU:s officiella fattigdomsmått. 2016 levde cirka 15 procent av barnen i familjer med låg ekonomisk standard. *Låg inkomststandard* är ett absolut mått som är baserat på faktiska kostnader för mat och boende. Drygt 4 procent av barnen lever i sådana familjer. Det tredje måttet utgår från att familjen erhåller *försörjningsstöd*. Drygt 6 procent av barnen lever i familjer med försörjningsstöd. Rädta Barnen beskriver att den ekonomiska utsattheten är ”markant högre bland barn som är utrikesfödda” och att ”tre av tio barn bland fattiga hushåll utgörs av utrikesfödda barn år 2016”, (s. 12).

- parallella samhällsstrukturer,
- extremism, såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter,
- personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden, och
- en hög koncentration av kriminella.⁶¹

Skolor i dessa områden påverkas naturligtvis i hög grad av dessa förhållanden och de övriga karakteristika som dessa områden kan bära. Alla skolor i dessa områden behöver inte vara underpresterande men de skolor som är det, inte sällan så kallade frånvalsskolor, kan ofta ha en lång historia av svårigheter bakom sig. Samhället och det nuvarande skolsystemet har alltså inte förmått att rusta och samordna arbetet för att kunna hantera dessa utmaningar, och därmed har elevkull efter elevkull kunnat lämna skolorna utan att ha nått målen.

En skolas utmaningar kan alltså vara av skilda slag. Som beskrevs i betänkandets inledning så identifieras ofta problematiken utifrån utfallet i termer av meritvärden men det är inte informativt vad gäller orsakerna, alltså vilken eller vilka utmaningar det är som skolan inte rår på. Forskning pekar på att det finns några grundläggande faktorer som är av betydelse för utfallet: elevernas egenskaper och familjebakgrund i vid bemärkelse, undervisningens kvalitet, skolans ledarskap och kultur samt dess grundläggande förutsättningar och resurstillgång. Frågan om vilka skolor det är som har de största utmaningarna har på ett sätt sitt svar dessa faktorer, dvs. det är skolor som av en eller annan anledning inte bemästrar dessa faktorer i sitt inre arbete. Ett annat svar är det som getts ovan, att det handlar om skolor vars mer externa villkor handlar om antingen förorts- eller glesbygdspromatik. För en strategi som syftar till att reducera antalet svagpresterande skolor med mycket låga elevresultat är det grundläggande att etablera kännedom om vilka de mest svagpresterande skolorna är.

I det följande används dels det bredare uttrycket ”skolor med särskilda utmaningar” vilket innefattar skolor med svaga resultat vilka ofta återfinns i förorter men också på landsbygden. Dels används det

⁶¹ Polisen (2019), s. 4.

snävare uttrycket ”skolor i utsatta områden” för att precisera den förra gruppen.⁶²

Bör inte dessa skolor läggas ned?

Utredningen har i flera sammanhang mött synpunkter om att skolor med svaga elevresultat, särskilt de i utsatta områden, helt sonika bör läggas ner. Ur flera synvinklar framstår det som en rimlig slutsats givet att substantiella ansträngningar gjorts för att utveckla skolan i fråga dessförinnan. Skolnedläggningar av denna art har förekommit och även om konsekvenserna inte till fullo är studerade går det att hitta exempel på när sådana åtgärder har medfört förbättringar.⁶³ Samtidigt måste frågan sättas in i ett större sammanhang. När det gäller skolor i utsatta områden, i synnerhet när det gäller högstadieskolor i stora svårigheter, kan det framstå som näst intill omöjligt att vända utvecklingen. Samtidigt kan knappast en skolnedläggning av denna typ betraktas som något annat än ett mycket stort samhälleligt nederlag. I glesbygd är det ofta inte heller möjligt då en alternativ skola saknas. Därmed måste den övergripande ansatsen, att aldrig hamna i dessa situationer, väsentligen förstärkas. Alla barns rätt till en skola av god kvalitet nära hemmet gäller även barn i dessa områden. Nedläggning av skolor av dessa skäl kan därmed inte etableras som en reguljär åtgärd utan endast existera som en extraordinär sådan.

Även i ett bredare samhällsperspektiv framstår denna typ av skolnedläggning som problematisk. De skolor som skulle kunna komma ifråga för nedläggning ligger ofta i bostadsområden som kännetecknas av en mer omfattande samhällsproblematik och på grund av den har inte sällan såväl samhällsservice som lokalt närings- och arbetsliv kommit att begränsas. Den övergripande strävan måste vara att normalisera dessa områden och en sådan strategi är inte betjänt av att skolorna försvinner från området. Tvärt om behöver skolan ingå i arbetet med att samhällsservice och näringsliv stärks, inte avvecklas. För skolans del betyder det att en satsning på att stärka och utveckla

⁶² Med utsatta områden avses dock inte enbart de sextioalet områden som Polismyndigheten definierar utan även områden som har en liknande problematik men som inte uppvisat en sådan problematik av kriminalitet att de blivit föremål för samma särskilda polisiära uppmärksamhet.

⁶³ Rosengårdsskolan är ett sådant exempel. De elever som flyttades till en annan skola gick ut högstadiet med jämförelsevis väsentligen bättre skolresultat än tidigare årskurser. Jfr <https://lararnastidning.se/elever-forbatttrade-resultaten-efter-rosengardsskolans-nedlaggning/>

dessa skolmiljöer behöver etableras och att skolorna snarare utvecklas till ”laboratorier” för framtidens undervisning i just utmanande undervisningsmiljöer.⁶⁴ Om de svåraste villkoren för lärande föreligger i dessa skolor måste de mest avancerande arbetssätten utvecklas i och kring just dessa miljöer med allt vad det innebär.⁶⁵ En logisk väg fram vad gäller dessa skolor är alltså att dramatiskt utveckla dessa verksamheter så att de till fullo kan axla det kompensatoriska uppdraget. Det betyder alltså att det inte räcker att dessa skolor blir ungefär lika bra som andra utan att de på grund av sina stora utmaningar måste vara bättre än andra, dvs. ha ett högre mervärde, för att elever som har sämre studieförutsättningar ska nå lika långt i sitt lärande som på andra skolor.

Skolan är en del av det samhälle i vilken den är belägen och den finns i ett dialektiskt förhållande till samhället. Den första UNESCO-rapporten om utbildning, *Learning to be. The world of education today and tomorrow* från 1972 betonade just detta: ”Education is both a world in itself and a reflection of the world at large”. Senare under 1970-talet vidgade och fördjupade Urie Bronfenbrenner detta synsätt genom att han utvecklade ett ekosystemperspektiv på såväl skolan i sig som dess relation till omvärlden.⁶⁶ Dessa perspektiv pekar på en rad väsentliga aspekter att beakta generellt men också specifikt vad gäller skolor i särskilt utmanande sammanhang.

Förenklat kan vi tala om att skolans problem också är del av de större problemen i det omgivande samhället samtidigt som skolan också är en del av lösningen på dessa problem. En verkningfull strategi måste beakta detta och därmed framstår det som fruktbart att närma sig skolorna i dessa områden utifrån ett distinkt utvecklingsperspektiv snarare än med diffusa avvecklingsambitioner. Den tydliga segregation som i flertalet fall kännetecknar dessa skolor innebär i mångt och mycket att speciella förhållanden för undervisning och

⁶⁴ Som framgått finns det förstås situationer där nedläggningar i det närmaste är oundvikliga för att kunna vända utvecklingen. Det finns dock en rad problem med nedläggningar, inte minst i den meningen att det kan uppstå s.k. white flight på skolor till vilka eleverna fördelas vilket innebär att de mer grundläggande problemen till del endast förflyttar sig från den nedlagda skolan till andra skolor. Där nedläggningar ses som oundvikliga framstår det därför som väsentligt att ha en bredare plan, inte bara en plan för nedläggning av en skola utan även en planering för hur det lokala behovet av en skola av den typ som avvecklats kan tillgodoses vid ett senare tillfälle.

⁶⁵ Det bör också noteras att det finns forskning om skolor i svåra omständigheter och hur olika strategier fungerar. Se t.ex. Muijs m.fl. (2004).

⁶⁶ UNESCO (1972), s. 55.

lärande råder i dessa skolor och det innebär till viss del både att systemövergripande åtgärder inte är tillräckliga och att det paradoxalt nog finns ett behov av att nyttiggöra dessa skolors särart.⁶⁷

10.2.2 Är det en fråga om resurser, effektivitet eller kompetens?

Inte sällan diskuteras vad som är viktigast för en positiv utveckling i skolor med särskilda utmaningar och det är inte ovanligt att diskussionen kör fast i en konstgjord konflikt mellan argument för mer resurser och argument för kunskap, kompetens och ledarskap. En sådan diskussion är möjligen fruktbar när endast en skola diskuteras och i avgränsade aspekter. Så fort en sådan diskussion avser något mer omfattande är däremot den enda rimliga hållningen att båda dessa resurser är avgörande. Sanningen är ju att ett tillskott i kronor vanligen inte tillför något till elevers möjlighet att lära om dessa kronor inte omsätts i kompetens. Omvänt är det sällan som det går att tillföra den högre kompetens som behövs utan att tillföra fler kronor. Det är också viktigt att notera att effektivitet i många fall handlar om kompetens.

Avgörande för skolframgång är vilken kompetens som finns i organisationen vad gäller skolans ledning och undervisningens utförande. I grund och botten är de utmaningar som de skolor vi här diskuterar inte annorlunda än de generella utmaningar som skolor står inför och som diskuterats ovan, men genom att graden av problematik är högre och det omgivande samhällets möjlighet att vara ett stöd för utvecklingen är svagare ställs ännu större krav på kompetens.

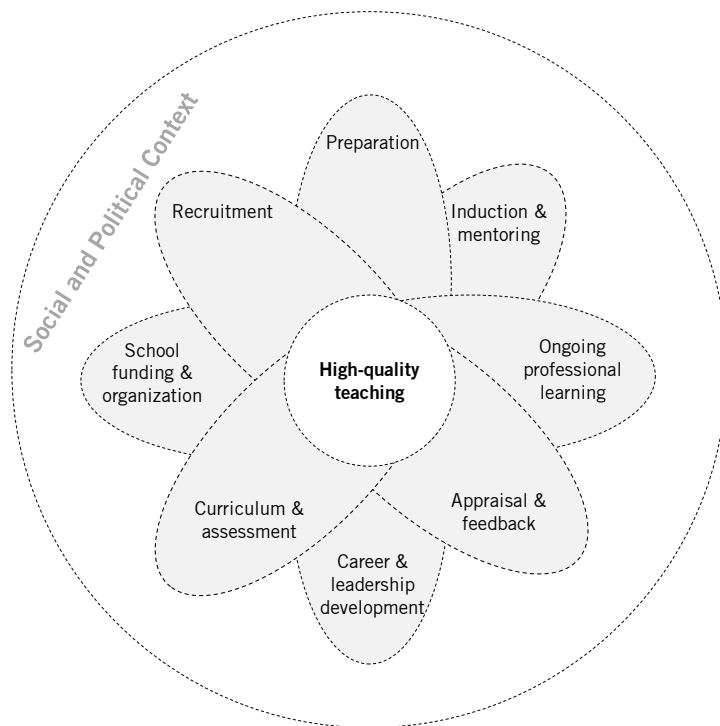
Frågan om betydelsen av rektorers och lärares kompetens och hur den bäst kan utvecklas har tidigare varit föremål för utredning. Att inte föreliggande utredning tar ett mer omfattande grepp kring kompetensfrågans betydelse för likvärdigheten bottnar i att den frågan har behandlats på ett tämligen på omfattande sätt i betänkandet *Med*

⁶⁷ Begreppet segregation förstås vanligen som en beteckning på skolor som domineras av elever med invandrarbakgrund samtidigt som begreppet i sig endast står för sortering och åtskillnad. Redan på första sidan i den uppmärksammade Colemanrapporten från 1966 konstateras att svarta elever är mest segregerade bland minoriteterna samtidigt som den grupp som har den mest segregerade skolgången är vita elever. Jfr journalisten Emma Leijnse (2012): "Segregation kan vara frivillig eller påtvingad. När den är frivillig kallas den inte alltid för segregation, som när människor med pengar väljer att bosätta sig i områden där bara deras gelikar har råd att bo. Segregation i folkmun betyder i stället fattiga områden, befolkade av människor som inte har råd med något annat", s. 16.

*undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling.*⁶⁸ Föreliggande utredning menar att det är angeläget att professionsprogram av den karaktär som där föreslås skyndsamt etableras med start i skolor med särskilda utmaningar.

De strategier och åtgärder för skolutveckling och utveckling av elevers lärande och kunskapsställning som generellt visat sig effektiva finns det med andra ord än större skäl att etablera i och kring skolor med särskilda utmaningar vilket också är en bärande tanke i denna strategi. En framgångsrik skola bygger på undervisning av hög kvalitet. Förekomsten av sådan undervisning är i sig beroende av ett högkvalitativt arbete med en rad centrala faktorer. Stanfordprofessorn Linda Darling-Hammond med kollegor har på temat hur högpresterande skolsystem skapar undervisningskvalitet övertygande visat på vilka dessa faktorer är, vilket framgår av figur 10.6.

Figur 10.6 Centrala faktorer i skolsystem för undervisning av hög kvalitet



Källa: Darling-Hammond m.fl. (2017) s. 4.

⁶⁸ SOU 2018:17.

I grund och botten kan man förenklat tala om att utmaningen vad gäller skolor i särskilda utmaningar inte primärt är att utveckla nya idéer om vad som behöver göras utan snarare att utveckla en sådan samordning att en verklig kraftsamling kan komma till stånd. Vad vi har sett under de senaste decennierna är en hel del goda initiativ men brist på systematik och uthållighet. Det finns begripliga skäl för tillkortakommandena men det som krävs är inget mindre än en sådan uthållig, skarp och kraftfull insats så att situationen inom några få år är starkt förbättrad i grunden. En sådan utveckling är möjlig, utredningen har mött rektorer och lärare som enskilt på kort tid lyckats åstadkomma väsentliga förbättringar. Det framstår som djupt problematiskt att ansvariga på övergripande plan för dessa skolor inte har kunnat samordna och fokusera sitt arbete till en lika positiv utveckling. Det sätt som skolan hitintills har organiserats och bedrivits är djupt bekymmersamt sett ur dessa skolors perspektiv liksom ur ett bredare likvärdighetsperspektiv.

10.3 Möjliga insatser för skolor med särskilda utmaningar

Den beskrivning av åtgärder som bör till för skolor med särskilda utmaningar som presenteras nedan bygger på utgångspunkterna a) det betydelsefulla sambandet mellan skolan och omgivande samhället, b) behovet av att etablera en särskild arbetsordning och möjlighet till finansiering för dessa skolor i syfte att kunna vidta specifika åtgärder och c) de möjligheter till såväl kunskaps- och professionsutveckling som ett områdesspecifikt/skoltypsspecifikt arbete kan innebära som de direkta och transformativa effekter som kan uppnås för elever i dessa skolor.⁶⁹ Följande avsnitt har, då inget annat anges, primärt fokus på skolor i utsatta områden men ett antal åtgärdsstrategier äger lika stor relevans vad gäller skolor med särskilda utmaningar i andra sammanhang. De skolor i utsatta områden som håller hög kvalitet bör inkluderas i strategierna för att utveckla andra skolor

⁶⁹ Med "särskild arbetsordning och möjlighet till finansiering" avses här det arbete som utredningen menar bör genomföras i dialog mellan Skolverket regionalt och skolhuvudmännen. Närmare bestämt avses huvudmännens arbete med att kartlägga och beskriva lokala tillkortakommanden och behov samt utvecklandet av handlingsplaner. Denna ordning att sätta problemen tydligare på agendan och att sätta in dem i sammanhang av såväl skarpare krav som högre kompetens och i en utvecklingsdialog som också omfattar resursaspekter menar utredningen vara central för att komma till rätta med skolor i särskilda utmaningar.

eftersom de som uppenbarligen visat sig kunna hantera särskilda utmaningar måste betraktas som en väsentlig resurs för arbetet med mindre väl fungerande skolor verksamma under liknande betingelser.

I sammanhanget behöver det betonas att detta inte handlar om att pedagogisera samhällsutmaningar men väl att både använda skola och utbildning för att möta samhällsproblem och att använda samhällets breda resurspalett för att stötta skolan i dess svåra uppdrag i de mest utmanande miljöerna.⁷⁰ Åtgärderna som diskuteras nedan sammanfaller i viss utsträckning med de som diskuterades ovan som insatser för att öka likvärdigheten generellt.

Många av de insatser som tas upp är inte okända i diskussionen om undervisningens kvalitet och skolans kompensatoriska uppdrag. En anledning till att de inte genomförs i dag är att många är mycket resurskrävande. I diskussionen är det viktigt att de resurser som krävs i dag ställs mot de kostnader som samhället kan behöva stå för i framtiden. Att faktiskt beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna av skolmisslyckanden eller försenat inträde på arbetsmarknaden är dock svårt. Ett beräkningsexempel finns i rapporten *Unga, misslyckande och arbetsmarknad* där de tänkbara och möjliga samhällsekonomiska effekterna av ett fungerande stöd för elever med funktionsnedsättning analyseras.⁷¹ Rapporten visar att de samhällsekonomiska kostnaderna vid ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde på 10 år för en enskild individ utan några psykosociala problem uppgår till 4 miljoner kronor i form av produktionsbortfall och försörjningsstöd. Om psykosociala problem tillkommer uppgår kostnaden för samhället till 6 miljoner kronor och vid missbruksproblem uppgår kostnaderna till 10 miljoner kronor. Rapportförfattarna förklarar det faktum att så pass många elever tillåts misslyckas i skolan med att kostnaderna för utanförskap i regel drabbar någon annan aktör och sker betydligt längre fram i livet. Stuprörstänkande och kortsiktighet sätter därmed käppar i hjulet för en god ekonomisk resurshushållning.

I rapporten *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull* uppskattas det värdeskapande som går förlorat när cirka 10 procent av en årskull misslyckats med att erhålla en gymnasial examen vid 24 års ålder.⁷² Skolmisslyckandet förväntas enligt rapporten leda till en samhällsförlust, det vill säga ett förlorat

⁷⁰ Tröhler (2017).

⁷¹ Nilsson m.fl. (2014).

⁷² Hök & Sanandaji (2017).

värdeskapande, på 53 miljarder kronor per årskull fördelat över det yrkesverksamma livet mellan 24 till 65 år. Ungefär hälften av den förlust som uppstår drabbar individer i form av lägre inkomster, medan den andra hälften drabbar offentlig sektor i form av lägre skatteintäkter. Utredningen bedömer därför att det finns goda ekonomiska skäl, vid sidan av många andra, att satsa omfattande resurser för att dessa skolor ska förbättras.

10.3.1 Ökad styrkraft, förbättrad samordningsförmåga och stärkt resurstilldelning

För att kunna arbeta mer systematiskt och uthålligt behöver förmågan att styra över sådant som påverkar utvecklingen av skolresultaten i skolor i särskilda utmaningar förbättras väsentligt.⁷³ Utredningen menar att Skolverket bör etableras regionalt. Skolverket bör tillsammans med huvudmännen ta ett särskilt ansvar för att dessa skolor. Den huvudmannaorganisation och den form av huvudmannaansvar som hitintills varit rådande har uppenbarligen inte medgivit nödvändiga möjligheter till kraftsamling. Således måste en nyordning till och den bör utgå från Skolverkets regionala struktur vilken genom sin kvalitativa och kvantitativa uppföljning av skolorna och huvudmännen liksom genom samarbetet kring sektorsbidragets utvecklingsplaner ges möjlighet att samarbeta för ett kraftfullt förbättringsarbete. Flera av de insatser som här beskrivs bör med fördel kunna inordnas i de utvecklingsplaner som huvudmännen ska sammanställa.

Skolor med särskilda utmaningar i utsatta områden liksom övriga skolor med särskilda utmaningar måste resurssättas och i övrigt styras på ett sådant sätt som medger att särskilda åtgärder vidtas till stöd för en positiv omställning. Det krävs att skolor av detta slag resurssätts på ett sätt som bygger på en annan logik än skolpengen och som baserar driften på en väl tilltagen budget för klasser och skolor. I praktiken bör huvudmannen utgå från en form av anslagsfinansiering i stället för som vanligen i dag en finansiering via skolpeng både för att finansieringen ska vara tillräcklig men också för att den ska

⁷³ Se kommentaren i Muijjs m.fl. (2004) angående skolor i särskilda utmaningar: "There is evidence to show that these schools can and do improve levels of student performance and achievement. However, in order to achieve and sustain improvement, such schools must exceed what might be termed as 'normal efforts'. Recent research has shown that teachers in schools facing challenging circumstances have to work much harder and be more committed than their peers in more favourable socioeconomic circumstances", (s. 150).

vara stabil. Finansieringen behöver möjliggöra övergripande förslag av den typ som presenteras nedan för att utveckla arbetssätt som medför att skolor med särskilda utmaningar både blir mer attraktiva för personal liksom ger såväl direkta bidrag till kunskapsutveckling som kompetensutveckling.

Den bärande målsättningen bör vad gäller skolor i utsatta områden vara, som framgått ovan, att ställa om dessa skolor till att vara de allra bästa miljöerna för elever med sämre förutsättningar och på så sätt utveckla specialiserad undervisning för respektive utmaning. På detta sätt kan skolorna komma att bli de mest attraktiva skolorna att arbeta på och därmed locka de främsta lärar- och skolledarkrafterna. Dagens vanligt förekommande ansats att enbart minimera dagens problem räcker inte.

10.3.2 Utveckla attraktiva anställningar

Ambitionen att ställa om sviktande skolor i utsatta områden till att vara de mest eftertraktade skolorna går i vid mening via anställningar, arbetssätt och ändamålsenliga lokaler. Det förhållande att de mest erfarna och välutbildade lärarna inte är verksamma i skolor med de största utmaningarna stämmer till eftertanke. Som redan nämnts behandlade en tidigare utredning, Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, denna problematik ingående.⁷⁴ Kompetens är centralt för att utveckla skolkvalitet och högre kompetens kan tillföras en skola på huvudsakligen två sätt, dels genom att utveckla kompetensen hos befintlig personal, dels genom rekrytering. Förslaget om professionsprogram för att säkerställa kompetens är ett väsentligt verktyg för båda dessa sätt att stärka kompetensen men här skisseras på attraktiva anställningar i ett bredare perspektiv.

Det är betydelsefullt att inse att anställningar kan vara attraktiva på olika sätt för olika lärare men också att det faktiskt är möjligt att organisera anställningar på olika sätt. Jarl, Blossing och Andersson har i boken *Att organisera för skolframgång – strategier för en likvärdig skola* beskrivit hur framgångsrika skolor kännetecknas av tydlighet i ledarskap och kontinuitet i ledningsfunktioner, av samarbete mellan lärare och det med fokus på elevernas kunskapsutveckling samt höga

⁷⁴ SOU 2018:17.

förväntningar på eleverna samt att resultat följs upp och analyseras systematiskt.⁷⁵ Studien visar att det å ena sidan finns gemensamma drag i de framgångsrika skolorna men också att det förefaller finnas möjlighet för skolor att nå framgång på delvis olika sätt. En minsta gemensam nämnare för framgång verkar dock vara tydligt ledarskap, tydlig betoning på samarbete för elevernas lärande och kunskapsutveckling utifrån gemensamma föreställningar om vad skolans uppdrag går ut på.⁷⁶

Den mycket stora volymen lärare i kombination med lärarutbildningarnas mångskiftande natur och därmed relativt svagt socialiserande funktion medför att det inom lärarkåren finns en mycket stor variation vad gäller kompetensnivå och preferenser.⁷⁷ Kort sagt, lärare är mycket olika och detta är ett förhållande som lätt medför problem för övergripande strategiutveckling eftersom sådana ofta bygger på mer snäva uppfattningar om lärares preferenser och därmed av vad som gör anställningar attraktiva. Vad utredningen har erfarit så förefaller tanken på att locka skickliga lärare med möjligheter till högre lön att endast vara marginellt verkningsfull – och det kanske är ett gott tecken snarare än ett stort problem. Lärare kan i högre grad antas värdesätta sådant som t.ex. förbättrade möjligheter:

- att fokusera på undervisningens förberedelser, genomförande och efterarbete,
- till kompetensutveckling,
- att ingå i dedikerade lärarlag med ett speciellt uppdrag,
- till samarbete med kollegor och omgivande samhälle,
- att ingå i utvecklingsarbete och forskning, och
- att ta ansvar för verksamhetsutveckling genom att driva kompetensförstärkande arbete.

⁷⁵ Jarl m.fl. (2017), passim.

⁷⁶ Jarl m.fl. (2017), t.ex. s. 92.

⁷⁷ I sammanhanget bör lärarutbildningarnas generella betydelse för en likvärdig undervisning noteras liksom att denna roll kan antas vara särskilt betydelsefull i ett decentraliserat skolsystem. Detta betonades också i samband med det s.k. kommunaliseringsbeslutet (Prop. 1989/90:41, se även Åstrand 2017 och Åstrand 2020). Resultatet av Högskoleverkets och Universitetskanslersämbetets utvärderingar och uppföljningar ger ett intryck av relativt stor variation i kombination med bristande kvalitet vilket får anses besvärande i ett likvärdighetsperspektiv.

Detta framstår som en direkt fördel och detta förhållande bör läggas till grund för ett reformerat sätt att skapa läraranställningar och att bygga lärar- och ledarteam med specifika inriktningar samt orkestre-rad användning av dessa kvaliteter på skolor med särskilda utmaningar.

Olika läraranställningar som kan vara attraktiva

Mot bakgrund av det ovanstående förefaller det således både vara möjligt och önskvärt att på ett systematiskt och nyanserat sätt etablera mer differentierade typer av anställningar som svarar mot denna variation för att göra det mer attraktivt att arbeta i skolor med särskilda utmaningar. Det finns alla skäl för huvudmannen att utveckla en palett av specialdesignade läraranställningar svarande mot denna undervisningsbefrämjande variation. Det finns också skäl att skapa läraranställningar som möjliggör att erfarna och skickliga lärare verksamma vid andra skolor på deltid tar undervisningsuppdrag på skolor i särskilda utmaningar eller beviljas tjänstledighet för en längre tid. Det finns sannolikt även skäl att skapa anställningar som i stället för högre lön erbjuder en skicklig lärare lägre arbetstid för att på så sätt öka sannolikheten att personen i fråga ska kvarstå i tjänst under en längre tid. Mycket pekar på att utöver kompetensnivån så är stabiliteten mycket kritisk. Att organisera så att det blir särskilt goda arbetsvillkor och möjligheter till en vettig balans mellan arbete och fritid för lärare och rektorer på skolor med särskilda utmaningar är därmed också angeläget. I sammanhanget finns det skäl att erinra om Plesner och Larssons bok *De effektiva: en bok om varför välfärdens medarbetare gör sönder* och deras beskrivning av hur de i budgeteringsarbetet vanligt förekommande effektiviseringskraven påverkar de yrkesverksamma negativt.⁷⁸

Även incitament för rektorer behövs

Det är också angeläget att med stor systematik koppla specifika rektorsanställningar med särskilda villkor och förutsättningar till skolor med särskilda utmaningar. Utredningen har stött på erfarna rektorer som trots systemet, inte på grund av systemet, har tagit på sig utomordentligt svåra uppgifter och utredningen ser ett behov av att syste-

⁷⁸ Plesner & Larsson (2019).

matiskt skapa starka incitament för detta. Det behövs således en ordning som innebär rekryteringar av rektorer utifrån högre krav och som erbjuder en öppen dialog kring vilka särskilda villkor som rektor skulle behöva för att anse sig kunna ha möjlighet att radikalt förbättra skolresultat. Skolor med särskilda utmaningar behöver organiseras på ett sätt som gör det möjligt att erbjuda riktigt drivna personer att söka och att i samband med anställning i praktiken etablera en plan för förändring och därmed också erhålla förutsättningar för genomförande. Det kan också finnas fördelar med att dessa uppdrag är tidsbegränsade även om anställningen är fast.

En viktig aspekt av anställningsstrukturerna måste handla om att ett långsiktigt arbete med att utveckla karriärvägar som bygger kompetens och förbereder för de svåraste uppgifterna. Det är sedan 1950-talet belagt att lärarkarriärer och därmed sannolikt även rektorskarriärer i hög utsträckning är horisontella i stället för vertikala vilket innebär att yrkesverksamma med stigande erfarenhet och skicklighet tenderar att tas i anspråk för mindre svåra utmaningar i stället för det motsatta.⁷⁹ Radikala grepp krävs för att vända detta karriärmönster.

Professionsprogram är en möjlig struktur

Som nämnts ovan kan etablering av professionsprogram vara ett sätt att råda bot på problematiken. Föreliggande utredning vill betona att det sannolikt vore förtjänstfullt att till anställningar vid skolor med särskilda utmaningar i utsatta områden koppla utvecklade modeller för professionsprogram. De föreslagna programmen bygger på en tredelad logik om möjligheter till utveckling, möjligheter till erkännande av kompetens och möjligheter att bli tagen i anspråk för uppgifter i relation till kompetensnivå. Således behövs det skapas särskilda anställningar som är knutna till professionsprogram och som i sig lovar en progression i tjänsteutvecklingen över tid – mot ett löfte om kvarvaro och systematik i den egna utvecklingen.

Att utnyttja professionsprogrammets tänkta fokusbredd i termer av såväl utveckling av beprövad erfarenhet som vetenskaplig grund (och dess inre samband) tillsammans med löftena om utveckling, erkännande och möjlighet till att bli tagen i anspråk med organisa-

⁷⁹ Den som först beskrev detta karriärmönster var H. S. Becker (1952).

riskt mindre krävande grepp som att utveckla ett program för anställningar med sabbatstermin eller sabbatsår för lärare och rektorer kan också vara verkningsfullt. Sabbatsperioden bör infalla med en viss regelbundenhet, t.ex. vart femte år, och användas till fortbildning och annan kompetensutveckling som att t.ex. delta i forskningsprojekt utifrån en målsättning om att ytterligare utveckla personens yrkesskicklighet.

Internationella exempel finns att inspireras av

Att till anställningar koppla specifika kompetensstödande insatser för lärare som är verksamma i skolor med särskilt stora utmaningar förefaller tämligen ovanligt i Sverige. Det finns dock internationella exempel på sådana program. Ett efterföljansvärt exempel är det mycket framgångsrika Hollyhock Fellowship vid Stanford University vilket innebär att deltagare (som kvalificerat sig genom tjänstgöring på skolor med särskilda utmaningar) under två år i sin tjänst deltar i ett speciellt utvecklingsprogram.⁸⁰ Grundtanken med programmet är att utveckla undervisningskompetensen bland de lärare som är verksamma i dessa skolor i stället för att försöka ersätta lärarna med andra som uppfattas som mer kompetenta. En viss aspekt av undervisningskompetens är delvis kontextberoende vilket innebär att det inte nödvändigtvis är så att en erkänt skicklig lärare på en skola med ett visst elevunderlag skulle vara lika framgångsrik med ett väsentligen annat elevunderlag varför man fokuserat på de redan verksamma. Hollyhock Fellowship har fokus på lärare i början av karriären och man rekryterar endast från ”100 procent high needs schools”. Programmets ramverk och dess inriktning på att stärka undervisningen har också visat sig vara väsentlig.⁸¹

⁸⁰ <https://cset.stanford.edu/pd/hollyhock>

⁸¹ Uppgifter från Magdalena Gross, CSET, Stanford. Om ramverket, se

<https://www.corepracticeconsortium.com>. En lärarröst om programmet: ”This fellowship has been one of the most transformative opportunities of my career. The sessions on using math instruction as a tool for social justice were particularly inspiring, as was the focus on promoting equity throughout our schools”. <https://blog.cps.edu/2017/01/06/inspiring-educators-hollyhock-fellowship/>

Rekrytering av annan nödvändig kompetens

Utredningen vill också hålla fram möjligheten att till dessa skolor med särskilda utmaningar rekrytera större grupper av personal med specifika uppdrag. Sådana rekryteringar skapar en kritisk massa och har goda möjligheter att vända en negativ kultur där så är behövligt. I detta perspektiv är det också väsentligt att det finns goda möjligheter till komplementära skolanställningar som med hög sakkompetens kan hantera vissa arbetsuppgifter utanför undervisningsprocessen. Utredningen har mött exempel där skolor anställt socialpedagoger, socionomer, arbetsterapeuter etc. för att dels generellt stärka skolans möjlighet att lyckas med sitt uppdrag, dels för att göra det möjligt för lärare att i högre grad kunna fokusera på undervisningen. Det framstår som självklart att skolor med särskilda utmaningar är beroende av att det finns en ”på-platsen” elevhälsa av rejält format på varje skola och det med en bred och generös bemanning av sjuksköterska, kurator, psykolog, socialpedagog, logoped m.fl. För skolor med särskilda utmaningar framstår det som extra orimligt att det inte finns en standard för detta. Under vilka villkor kan det vara en fördel att huvudmän för skolor med stora utmaningar kan välja bort sådana centrala stödfunktioner? Detta resonemang gäller givetvis även sådant som kvalitativa skolbibliotek med kvalificerad bemanning. Att garantera att alla skolor i utsatta områden får tillgång till ett välfungerande bibliotek som kan stötta såväl elever som lärare med intressanta texter på svenska och modersmål, organisera författarbesök, anordna läsecirklar, skrivläger, novelltävlingar etc.⁸²

Särskilt om lärare i modersmål och studiehandledning på modersmålet

Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål som presenterades våren 2019 visar med all önskvärd tydlighet på modersmålsundervisningens betydelse liksom hur studiehandledning uppfattas som ett mycket väsentligt bidrag till förbättrade skolresultat.⁸³ Utredningen pekar också på behov av att organisera modersmålslärares anställningar på ett bättre sätt och det framstår som en möjlighet att i högre grad knyta lärare till specifika skolor för att de ska kunna ägna arbetstiden åt undervisning i stället för resor liksom

⁸² Schultz Nybacka (2019).

⁸³ SOU 2019:18.

för att de ska kunna få en tydligare roll i skolans arbete med elevernas skolresultat. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål har skilda syften men det framstår som möjligt att bättre synkronisera dessa arbetsuppgifter kring elevernas kunskapsutveckling. Det förefaller också finnas ett behov av mer av reguljära och standardiserade modeller för samarbeten med skolans övriga lärare och utvecklingen av sådana är sannolikt beroende av dels kompetensutvecklande insatser (så att t.ex. en studiehandledare kan bli modersmållärare på deltid och så att modersmållärare kan axla andra undervisningsuppgifter), dels av mer samordnad styrning av verksamheten.

10.3.3 Utveckla attraktiva skollokaler

Vid olika tillfällen har det svenska samhället kraftsamlat för att utveckla skolverksamheten och inte sällan har en aspekt av kraftsamlingen varit att förbättra och utveckla skollokalerna. En satsning på skolor med särskilda utmaningar skulle med fördel kunna understödjas av en sådan insats. Det är dock svårt att göra en övergripande bedömning av statusen på skolbyggnaderna i vilka skolorna är förlagda men en del pekar på behov av renovering och på nybyggnation. Det förefaller inte finnas någon systematisk uppföljning av standarden på skollokalerna generellt och inte heller vad gäller skolor i vilka eleverna lyckas sämre med sina studier än i andra skolor. 2014 gjorde HUI Research en studie på uppdrag av Almega om investeringsbehovet i världens och skolans lokaler fram till 2024. Studien fann att kommunernas investeringsplaner avseende skollokaler låg långt under vad som bedömdes behövas för att kunna möta behovet av skollokaler de närmaste 10 åren. Underskattningen av behoven förmodades bero på att slitaget av det ålderstigna beståndet av skollokaler underskattas.⁸⁴ Skanska presenterade nyligen en rapport som pekade på behovet av att bygga 1 000 nya skolor under den närmaste tioårsperioden p.g.a. befolkningsökningen.⁸⁵ Med rådande urbanisering är det inte osannolikt att anta att befolkningsökningen kommer att vara som tydligast i städerna och även i områden där skolorna redan i dag har särskilda utmaningar. Det bedöms därmed finnas ett tämligen

⁸⁴ HUI research (2014), s. 13.

⁸⁵ Skanska (u.å.).

stort behov av att se över skolbyggnaderna generellt i dessa områden liksom att huvudmännen sannolikt kan få svårt att mäkta med detta.

I glesbygd kan snarare många lokaler ha tillåtits åldras som en följd av ett minskande elevantal och därmed ofta minskande resurser. Därför framstår det som ett behov att samordnat ta ett nationellt tag i denna fråga och att i samband med strategin att lyfta skolorna till en helt ny nivå även se över lokalerna och renovera och bygga nytt på ett sätt som tydligt signalerar den kraftansträngning och de förväntningar som satsningen på dessa skolor kommer att innebära.

10.3.4 Utveckla stödjande samarbeten i det omgivande samhället till stöd för elevers lärande och skolornas förmåga till måluppfyllelse

Skolans lokaler syftar till att skapa rum för lärande men lokalerna är både en manifestation lokalt av ansvarstagande för framtiden och en lokal tillgång. En skola är en del av samhället och för att fullgöra sitt uppdrag är den också beroende av omgivningen i stort och mer specifikt stöd i den nära omgivningen. Sociologen Robert Erikson har betonat att en väsentlig insats som samhället kan göra för att bryta det s.k. utbildningssambandet, dvs. sambandet mellan föräldrarnas utbildningsnivå och elevers skolresultat, är att garantera att barn från mindre gynnande miljöer också får tillgång till fritidshem och andra aktiviteter utanför skolan av hög kvalitet.⁸⁶ Det går inte att bortse från att skolor med särskilda utmaningar också är beroende av omgivningen för att lyckas med sina elever men att denna form av stödstruktur kan vara svår att etablera i deaktuella områdena: i glesbygd för att det omgivande samhället är begränsat och i utsatta områden av andra skäl. Peter Esaiasson beskriver i boken *Förorten – ett samhällsvetenskapligt reportage* hur den traditionella synen på underifrånkraft via lokal organisering i civilsamhällets format förefaller mindre framgångsrik i dessa områden.⁸⁷ Bilden av detta är något dubbel, vilket också Esaiasson noterar, eftersom det också finns exempel på framgångsrik lokal organisering.

Utredningen har kommit i kontakt med sådan verksamhet och bedömer dels att det finns aktörer som ger skolan där de verkar ett mycket gott stöd, t.ex. Berättarministeriet och projektet På Lika Villkor

⁸⁶ Erikson & Unemo red. (2019), s. 37.

⁸⁷ Esaiasson (2019), kap. 17.

(Rädda Barnen), dels att det finns ett stort behov av att tydligare involvera civilsamhället i och kring skolor med särskilda utmaningar liksom väsentligen förbättrade möjligheter att skala upp befintlig verksamhet. I detta avsnitt presenteras några av de verksamheter som utredningen haft kontakt med och som med en högre grad av systematik från såväl huvudmän som stat skulle kunna innebära ett substantiellt stöd för skolorna.

På plats i skolans närhet – Berättarministeriet

Berättarministeriet har under ett antal år med stor systematik utvecklat ett konkret arbete med daglig verksamhet för elever i syfte att utveckla deras språkliga färdigheter. Arbetet utgör ett stödjande komplement till skolundervisningen och aktiviteterna genomförs i samarbete med elevernas lärare. Verksamhetsuppföljningen tyder tydligt på att lärarna upplever att deras undervisning får ett mycket bra stöd genom samverkan med Berättarministeriet och att elevernas språkliga förmågor utvecklas. Det vore med andra ord angeläget att denna, liksom andra verksamheter av denna typ och som håller hög kvalitet, kunde skalas upp.

Sedan år 2018 har Berättarministeriet utvecklat ytterligare en verksamhet i syfte att vara ett än bättre stöd för skolor i utsatta områden. Berättarministeriets strävar nu efter att parallellt med fortsatt elevfokuserad verksamhet utveckla en lärarfokuserad verksamhet i syfte att stärka lärarskickligheten inom de kritiska kompetensområden som konstaterats särskilt efterfrågade ibland de lärare som undervisar i de skolor som har de största utmaningarna. De mest efterfrågade områdena är språkutvecklande arbetssätt, digitalt lärande och digitala verktyg och främjande av kreativt och kritiskt tänkande.⁸⁸ Utvecklingen förefaller logisk och med tanke på den pedagogiska segregationen så framstår det som angeläget att kraftfull utveckling av detta slag kan åstadkommas.

⁸⁸ Berättarministeriet (2020).

BERÄTTARMINISTERIET – Stöd för elevers språkliga förmågor och lärares undervisningskompetens

Berättarministeriet har fokus på barns och ungdomars förmåga att läsa och skriva och därmed deras förutsättningar att delta aktivt i samhällslivet. Stiftelsen är endast verksam i områden med särskilt låg socioekonomisk status, för närvarande i Husby och Hagsätra i Stockholm samt Gamlestaden i Göteborg. I dessa områden har man egna utbildningscentra till vilka skolklasser kommer. Verksamheten stöttar lärarnas arbete genom att erbjuda kreativa program som stimulerar och hjälper elever att erövra det skrivna ordet. Verksamheten bygger på en samverkansmodell, är kostnadsfri för skolorna och har huvudsakligen varit inriktad på årskurs 2–5.

Stiftelsen erbjuder ett antal program som genomförs i samråd med lärare. Det kan röra sig om en engångsaktivitet men det vanliga är att arbeten inleds på något av Berättarministeriets utbildningscenter för att sedan under ett antal veckor fortsätta i den ordinarie skolmiljön. Sedan starten år 2011 har 4 700 lärare och deras skolklasser besökt Berättarministeriets utbildningscentra som därmed haft över 53 000 "barnbesök". Många lärare och elever har mer än en gång deltagit i aktiviteter och det är vanligt att lärare har stående samarbeten med Berättarministeriet som ett komplement till den egna undervisningen.

Stiftelsen har varit noga med att följa upp och utvärdera verksamheten och resultaten framstår som mycket goda.⁸⁹ För närvarande utvecklas verksamheten genom att allt fler program utvecklas men också genom att utveckla samarbeten med hela skolenheter samt genom att utveckla lärarfortbildning. Berättarministeriet har kartlagt behov av lärarfortbildning inom de områden där man verkar.

Berättarministeriet har utvecklat samarbeten med flera lärosäten och samverkansplattformen Stockholm Teaching & Learning Studies, bl.a. för utveckla metoderna och för att bredda dess ämnesmässiga tillämpning samt för att stärka forskares kompetens att arbeta med grundskoleelever i socioekonomiskt utsatta områden och därmed sprida kunskap om vetenskapligt arbete.

Verksamheten bygger dels på en stab av professionella medarbetare, dels på samverkan med fler än 2 000 volontärer som fått en utbildning av stiftelsen för att på bästa sätt kunna medverka i de olika programmen. Stiftelsen är religiöst och politiskt obunden icke-vinstdriven verksamhet och har sin bas i donationer och stöd. Stiftelsen har också upprättat samverkansavtal med Göteborgs och Stockholms stad inom ramen för idéburna offentliga partnerskap (IOP).

Föreningsbaserad läxhjälp

Läxors betydelse kommer av och till under debatt. Är läxor bra eller dåliga? Som vanligt är svaret mer komplicerat än vad frågan i förstone tyder på. Att på egen hand och med viss regelbundenhet som elev själv bearbeta sådant som tagits upp på lektioner eller som planeras

⁸⁹ Av Berättarministeriet (2020) framgår t.ex. att 2019 års programutvärdering med 247 lärare visar att 9 av 10 av dessa lärare menar att Berättarministeriets metod är till stöd för dem i undervisningen och att lika många skulle rekommendera kollegor att samarbeta med Berättarministeriet.

göra det är förstås utmärkt. Samtidigt är det viktigt att lektioner planeras på effektivast möjliga sätt och att det inte är så att läxor tas till för att kompensera en eller annan brist i undervisningen. Vad läxarbetet betyder för skolresultaten är förstås också helt beroende av vilka möjligheter en elev har att på egen hand bedriva skolarbete. Elever som inte har tillgång till en lugn vrå hemma för läxarbetet har förstås en sämre sits än andra liksom i de fall det saknas möjligheter för vårdnadshavare att stötta och hjälpa till.

I ett likvärdighetsperspektiv kan därmed läxor vara problematiska. Samtidigt så framstår läxor i ett annat perspektiv som en stor potential för det kompensatoriska uppdraget. Läxor i en välorganiserad verksamhet utanför skoltid och inom villkens ram konstruktivt och individorienterat stöd för elevers lärande kan ges är inte bara en nödvändig utan även önskvärd resurs. Sådan organiserad läxhjälp förekommer i den svenska skolan och för viss sådan finns det stöd i form av statsbidrag. Läxhjälp säljs även som en kommersiell produkt men organiseras också av stiftelser, ideella organisationer och av föreningar på många håll runt om i landet.

Skolan och skolutbildningen spelar en särskild stor roll för elever som har särskilt svaga studieförutsättningar. Lärare arbetar med att väcka elevernas intresse för studier och inte sällan lyckas de inom ramen för lektionerna. Men var kan en elev arbeta vidare med sina studier efter skoltid? Och var kan den elev som nyligen anlänt till Sverige och börjat utveckla det nya språket, få möjligheter att fortsätta att arbeta med språket på fritiden? Olika former av läxhjälp är också en verksamhet som fångar upp intresse och som stödjer eleverna i på ett mer självständigt sätt erövra kunskaper. Det är med andra ord angeläget att i bredd tillförsäkra varje skola en starkt kunskaps- och utvecklingsstödande verksamhet av läxhjälpstyp, verksamheter som innebär att den som inte har en lugn vrå hemma får en plats att studera vidare på och som innebär att den som inte har en förälder som kan hjälpa till att få rätsida på kunskapsstoffet får tillgång till ett sådant stöd. I ett likvärdighetsperspektiv är detta mycket betydelsefullt.

LÄXHJÄLP på basis av föräldraengagemang och ett idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Sociologen Gabriella Elgenius vid Göteborgs universitet driver ett forskningsprojekt om civilsamhällets roll för sysselsättning i mångkulturella områden i Sverige och Storbritannien (FORTE).⁹⁰ Inom ramen för projektet kartläggs civilsamhällets roll i mångkulturella områden för att förstå hur detta kan stödja och bidra till anställningsbarhet. Ett exempel som studeras är en läxhjälpssamverkan mellan olika aktörer i civilsamhället. Projektet är pågående och de olika case som studeras är anonymiserade men utredningen har fått följande beskrivning av ett case av intresse.

Läxhjälp är en central aktivitet för att hjälpa barnen i området att klara skolan. Insatsen ses av de samverkande parterna i perspektiv av skolans kompensatoriska uppdrag då elever till övervägande del kommer från familjer som beskriver sig ha begränsade färdigheter i svenska språket och erfarenhet av utbildning i Sverige och som inte sällan lever i trångboddhet. Sammantaget medför detta stora svårigheter för eleverna att själva klara av sin läxläsning.

Elevernas föräldrar identifierade dessa problem och bildade en föräldraförening för att kunna stödja sina barn bättre i deras studier. Det är centralt att notera att detta samarbete bygger på en insikt om både lokala behov och en insikt om närsamhällets resurser. I dag driver föreningen tillsammans med två lokala aktörer och med stöd av den lokala kyrkan och ett lokalt bostadsbolag läxhjälp sex dagar i veckan på två olika platser, under 3 timmar per tillfälle för 350–400 barn. Att finna former för samverkan med skolan, Kulturskolan och Skolan mitt i byn pågår också.⁹¹ Genom möten främjas delaktighet och inflytande som även genererar andra aktiviteter än läxhjälp. Föräldrarna i föreningen ansvarar för organisering och bemanning av läxhjälpen (läxhjälparna är studenter med högskolebehörighet) och för kvalitetssäkringen samt för att genom kontakt med lärare tillse att elevers individuella behov tillgodoses.

Den faktiska läxhjälpen förbättrar elevernas skolresultat och hjälper därmed barnen att klara skolan. Framgångsfaktorer för samarbetet har varit tillit till lokalt förankrade aktörer, tillvaratagande av föräldrars resurser och kunskap om barnens behov samt att man lyckats få tillgång till funktionella lokaler. Verksamheten bygger på en blygsam budget men desto mer av vision, vilja, föräldrars delaktighet, lokala aktörers engagemang, samarbete mellan formella såväl som informella nätverk, och tillgång till den finansiering som förankrats i ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) med kommunen. Det går i detta fall att tala om en lokalt förankrad gräsrotsrörelse som både arbetar kunskapsstödande för eleverna och som samtidigt främjar deltagande och inkludering. Verksamheten utmanas dock av ekonomiska osäkerhet vilket pekar på behovet av att utveckla en mer långsiktig och solidare ekonomisk grund för partnerskapet.

Att dra nytta av s.k. science centers

Inom ramen för en satsning på skolor med särskilda utmaningar måste också frågan om elevernas fritid i en vidare mening hanteras utifrån ett perspektiv av ovan beskriven art. Det finns studier som

⁹⁰ Elgenius (2020).

⁹¹ Skolan mitt i byn är en satsning för att öka tillgång till fritids- och kulturaktiviteter där barn, familjer och andra boende kan mötas. Tanken är att skolans lokaler kan användas till olika aktiviteter på kvällar och helger.

pekar på samband mellan meningsfull fritid och skolresultat. Dessa samband gäller för elever, oavsett bakgrund, men det finns också internationell forskning som pekar på att den positiva effekten också kan vara starkare för barn med svagare studieförutsättningar.⁹²

Många elever i den svenska skolan, och i synnerhet i skolor med särskilda utmaningar, saknar inte bara kunskapsmässiga och sociala förutsättningar i hemmen till stöd för eleverna i deras studier utan också goda förutsättningar till en meningsfull och utvecklande fritid. Utredningen erfar att det finns en tydligt outnyttjad potential generellt vad gäller att använda fritiden kunskapsstödjande. Ett stort mått av det som i andra skolkulturer går under benämningen *extra curricular activities* skulle kunna tillföra elevernas utveckling mycket, både kunskapsutveckling som övriga förutsättningar för etablering i samhälle och yrkesliv.⁹³

Ett specifikt exempel på hur detta kan göras gäller hur s.k. science centers används. Det finns i dag 20 science centers från Luleå i norr till Lund i söder. Universeum i Göteborg har en särskild roll bland dessa och är ett intressant exempel på vilken potential dessa centers har.

Tillsammans med Göteborgs stad och andra kommuner i regionen strävar Universeum efter att stödja elevers kunskapsutveckling inom naturvetenskap, matematik och teknik men ser sig också som en arena för livslångt lärande. I projektet *Ungas Kraft* arbetar man med att överbrygga glappet mellan arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft och tillgången på sådan arbetskraft genom ett fokuserat arbete med ungdomar i utsatta områden där ofta en majoritet av eleverna lämnar skolan utan fullständiga betyg.⁹⁴ Inom ramen för projektet har en metod för att arbeta som ett systematiskt komplement till skolor i utsatta områden etablerats. Arbetet bygger på de erfarenheter som man utvecklat över tid men inom projektet har man tagit fram en specifik modell. Arbetsmodellen tar ett holistiskt grepp om elevernas utveckling genom att binda samman elever, skola och vårdnadshavare samt behovet av att skapa en meningsfull fritid. I samarbete med andra aktörer, har ett utredningsarbete genomförts för att kunna skala upp den verksamhet som har inriktning mot skolor

⁹² Stanton-Salazar (2011); Bethoui m.fl. (2020). T.ex. Alireza Bethoui på Södertörns högskola bedriver forskning om detta.

⁹³ Bethoui (2019). I dessa skolkulturer så är också vanligen det föreningsliv som i Sverige är självständigt organiserat, primärt något som organiseras med anslutning till skolan. Det förefaller vara så att situationen i utsatta områden har vissa likheter med den situationen varför en satsning på den organisationsstrukturen i dessa områden framstår som naturlig.

⁹⁴ <https://www.universeum.se/ungas-kraft/>

i utsatta områden för att klarlägga förutsättningar för ett bredare lokalt ansvarstagande lokalt i syfte att ge fler skolor med svåra utmaningar ett konkret stöd.

Universeum samverkar med den utbildningsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet och man är involverad i grundläggande utbildning av blivande lärare i områden som hållbar utveckling och ämnesdidaktik. Man strävar efter att vara vetenskapligt baserad.⁹⁵ Det framstår som uppenbart att Universeum och andra science centers skulle kunna bli en tillskottsresurs för skolor med särskilda utmaningar. I Norge finns också science centers över hela landet men till skillnad från Sverige har man satsat mer på dessa för att de ska kunna vara stöd till skolundervisningen.⁹⁶ I Sverige ansvarar Skolverket för att fördela ett statsbidrag som stöd till verksamheterna men dessa ska ha en annan huvudsaklig finansiell grund. Att centret arbetar för att stimulera barns och elevers lärande, bidrar till pedagogisk förnyelse och att man samarbetar med skolor spelar roll vid fördelningen av medel. Under 2019 omfattade statsbidraget totalt 25,5 miljoner kronor.⁹⁷

Universeums arbete med elever och lärare framstår i flera avseenden som föredömligt men liknande verksamheter finns också vid andra science centers. Utredningen menar att det finns stor potential i att utifrån kompensatoriska utgångspunkter engagera ett antal science centers för såväl uppsökande som reguljärt arbete med skolor och elever i utsatta områden och andra skolor med särskilda utmaningar. Det förekommer redan i dag vissa samarbeten av denna typ mellan skolhuvudmän och science centers, samarbeten av god kvalitet och som genom bättre förutsättningar skulle kunna betyda långt mer än i dag, till exempel genom att involveras i handlingsplaner för skolor med särskilda utmaningar. Här skulle Skolverket regionalt kunna fungera som en viktig samordnare för att samarbeten mellan huvudmän och science centers ska kunna komma på plats.

⁹⁵ Från 2020 finns en gästprofessur förlagd vid centret.

⁹⁶ Enligt årsredovisningen för 2018 stöds dessa centra med 65 miljoner. Det förekommer också en intressant områdesbreddning från vad som brukar betecknas som STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) till STEAM ("A" gäller "arts", dvs. humaniora). Bakgrunden är helt enkelt att den arbets- och undervisningsmetodik som utvecklats också bedöms kunna appliceras inom andra områden, företrädesvis språkträning.

⁹⁷ Förordning (1997:153) om statsbidrag till teknik- och naturvetenskapscentrum. Utredningen erfar att det inom befintliga svenska science centers finns en stark önskan om att få förbättrade möjligheter att stödja elevers kunskapsutveckling.

Universeum och initiativet Ungas Kraft

Universeum är Sveriges nationella vetenskapscenter som etablerades 2001 i syfte att såväl stärka intresset för naturvetenskap och teknik som livslångt lärande inom dessa områden. Centret grundades av Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet och Göteborgsregionen samt Västsvenska handelskammaren och man har en stark samverkan med regionen och dess skolhuvudmän.

Ärligen har man över en halv miljon besökare av vilka cirka 70 000 är elever och lärare som deltar i olika utbildningsprogram. De globala målen till 2030 är en central utgångspunkt för verksamheten och man arbetar för stärkt kompetensförsörjning, högre måluppfyllelse i skolan och digital omställning.⁹⁸ Universeum samverkar med skolan generellt och erbjuder elev- och lärarprogram tillsammans med utåtriktad och uppsökande verksamhet med särskild inriktning mot skolor i särskilda utmaningar.

Inom ramen för en tioårig programsatsning, *Utbildning för ökad integration* bedriver Universeum sedan 2017 projektet Ungas kraft.⁹⁹ Projektet syftar till att stärka integrationen och öka tillgången på utbildad arbetskraft genom ett fokuserat arbete med ungdomar i utsatta områden. Målsättningen med Ungas kraft är att fler elever i skolor i utsatta områden ska lämna skolan med godkända betyg och att fler ska söka sig vidare till högre utbildning. Arbetet med elever sker huvudsakligen på plats i centrat men även i skolmiljöerna.

Ungas kraft bedriver en omfattande verksamhet i anslutning till Svartedalsskolan och Landamäresskolan. 800 elever är involverade liksom deras familjer och 200 lärare. Alla involverade familjer får också årskort på Universeum för att också på egen hand kunna göra besök.¹⁰⁰

Arbetet är upplagt i tre delar:

- Skolor bjuds in till Universeum för aktiviteter som har fokus på elevernas lärande men man arbetar också med lärarnas fortbildning och kompetensutveckling av övrig skolpersonal.
- Universeum samarbetar med familjer och genomför föräldrakurser så att föräldrar i högre grad kan stödja sina barn i deras studier. Familjekvällar och familjeaktiviteterna bedrivs både ute på skolorna och på centrat.
- För att ytterligare stödja elevernas utveckling så sker inom ramen för konceptet meningsfull fritid läxhjälp och andra aktiviteter. Inom de olika aktiviteterna utvecklar eleverna sina förmågor och får stöd i att reflektera över sin framtid och fortsatta studier. Till stöd bedrivs också ett särskilt arbete med prao för elever i åk 4–6 samt åk 8 i syfte att ge dem bättre möjligheter att upptäcka vad de vill ägna sig åt i framtiden.

⁹⁸ <https://www.universeum.se/uppdrag/>

⁹⁹ Programmet *Utbildning för integration* finansieras av Wallenbergstiftelserna och genomförs tillsammans med Kungliga Vetenskapsakademien, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien samt Svenska Akademien.

¹⁰⁰ Ingen fullskalig uppföljning är ännu gjord men år 2017 hade knappt 30 procent av niondeklassarna på Svartedalsskolan uppnått kunskapskraven i alla ämnen och två år senare var andelen över 47 procent. Som alltid när det gäller sådana här uppgifter måste man dock ha med sig att det sannolikt pågått ett flertal utvecklingsprocesser som sammantaget relaterar till förbättringen varför man inte enkelt kan tillskriva ett specifikt projekt den noterade förbättringen.

Möjligheterna med idéburet offentligt partnerskap

Skolor har historiskt en vana av att samarbeta med närsamhället till stöd för elevernas utveckling men sådana samarbeten har ofta byggts på personliga kontakter och tillfälligheter varför dessa samarbeten vanligtvis inte kommit att utgöra det systematiska stöd som hade varit önskvärt. Ett problem med denna typ av arrangemang är att etablering av sådana kontraktbaserade överenskommelser som det finns behov av är exempel på sådana arbetsuppgifter som förekommer relativt sällan på en skolledares bord och som därmed framstår som komplicerade varför sannolikheten att de realiserats är liten. Ett strategiskt arbete samordnat av den regionalt organiserad myndighet skulle kunna vara ett effektivt sätt att driva utvecklingen av denna, inte minst i kompensatoriskt hänseende, viktiga verksamhet framåt. Med ett framsynt arbete av detta slag kan skolan i områden med särskilda utmaningar ges ett långt bättre stöd för fullgörandet av både kunskapsuppdrag och fostransuppdrag.

Ett bredare perspektiv behöver således anläggas på vad skolan isolerat kan åstadkomma och vilket behov det finns av att etablera en skol- och elevstödande infrastruktur i lokalsamhället. I ett kompensatoriskt perspektiv är det därmed av särskild vikt att utveckla arbetsätt som tar höjd för detta i långt större utsträckning än vad som sker i dag. Genom lokala samarbeten kan inte sällan stora insatser göras med resurser som utifrån sett är relativt små men som inifrån lokalsamhället kan vara stora.

Ibland kan insatser av denna typ uppfattas som en form av avlastning och ibland som en sorts förströelse. De kan betraktas som antingen inriktade mot att hantera symptom på dysfunktionaliteter i samhällsbygget men de kan också betraktas som en möjlighet till strukturförändring. I anslutning till det senare perspektivet finns det skäl att påminna om att privata initiativ i ett historiskt perspektiv kan ses som en sorts försöksverksamhet vilkas bästa försök med tiden kommit att inkorporeras som centrala element i välfärden. Det kanske främsta exemplet på detta är förskolan.¹⁰¹ Utifrån denna erfarenhet finns det skäl att betona vikten av att såväl skapa möjlighet

¹⁰¹ Jfr: ”De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna, samtidigt som man har fortsatt att identifiera, artikulera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fånga upp. Det gör de idéburna aktörerna till viktiga innovatörer i välfärden”. SOU 2019:56, s. 1. Se även Hattje (1999); Lindgren & Söderlind (2019); Demirbag-Sten (2019).

till sådan innovation som en högre grad av systematik i utprovande och utvecklad implementering.

Ett problem för skolor i utsatta områden är att skapa struktur i de många initiativ som kommer utifrån. En enskild rektor har ofta varken tid eller förmåga att i grunden värdera de, ibland många, utifrån kommande propåerna om samarbete, än mindre möjlighet att orkestrera dem till en effektiv stödverksamhet för förbättrad måloppfyllelse. Ett annat problem är att dessa initiativ vanligen förekommer på projektbas vilket medför svårigheter i att utveckla tillräcklig kontinuitet för effektiv verksamhetspåverkan. Utredningen har också noterat att det finns en inte obetydlig osäkerhet inom sektorn vad gäller hur förutsättningar för mer bestående samarbeten kan etableras som tar i anspråk de bästa.

Utredning gör bedömningen att idéburet offentligt partnerskap, IOP, bör kunna vara en betydelsefull plattform för ett stärkt samarbete mellan skola och aktörer i närsamhället och som kan svara mot de behov som finns av utvecklade möjligheter för en kunskaps- och skolresultatsstärkande samverkan mellan just skola och omgivande samhälle. Utredningen om idéburna aktörer i välfärden har i anslutning till slutbetänkandet Idéburet offentligt partnerskap publicerat en vägledning för IOP.¹⁰²

10.3.5 Etablering av nya utvecklings- och karriärmönster som säkerställer tillgång till avancerad kompetens¹⁰³

Ekonomiska satsningar på skolor i utsatta områden och med särskilda utmaningar är avhängiga en starkt kompetenssäkrande strategi för att lyckas. Generellt sett råder det brist på utbildade lärare och rektorer men även vad gäller annan för skolan väsentlig personal och detta förhållande tenderar att i högre utsträckning drabba skolor med särskilda utmaningar varför distinkta och effektiva åtgärder behövs. Att utveckla och sjösätta professionsprogram och andra utvecklande strukturer för lärare och rektorer på dessa skolor är därmed också centralt. Sådana insatser har berörts ovan i samband med att behovet av en palett av attraktiva anställningar har diskuterats.

¹⁰² SOU 2019:56.

¹⁰³ En övergripande strategi för ökad likvärdighet som omnämns tidigare är generella satsningar på kompetensutveckling och karriärstyrning i form av professionsprogram och som ovan kommenterats bör implementeringen av sådana åtgärder ta sin början i skolor av de typer som i detta avsnitt behandlas.

Professionsprogram skapar genom sin struktur kraftfulla incitament men också andra enskilda åtgärder kan ha mycket god effekt. Sådana kan sannolikt sjösättas i ett högre tempo och de kan i flera fall över tid inlemmas i professionsprogrammets kommande struktur. Här ges några exempel på möjliga åtgärder vilka lämpligen initieras, organiseras och eller samarbetas kring på regional nivå. Först ges några exempel som relaterar till behovet av att säkerställa grundläggande kompetens, därefter exempel till stöd för mer avancerad kompetens.

För att säkerställa att det framöver kommer att finnas tillgång till lärare som är väl förberedda för att undervisa i skolor med särskilda utmaningar bör de grundläggande lärarutbildningarna ses över för att utveckla möjligheterna för att få grundläggande men utmanings-specifik lärarutbildning till stånd. Internationellt finns det förebilder att hämta.¹⁰⁴ Etableringen av verksamhetsintegrerade program i Sverige är i sin linda men dessa versioner av s.k. *grow your own-programs* och s.k. *residency program* har uppenbart en stor potential på flera plan men kräver en stor grad av medvetenhet och resurser för att lyckas väl.¹⁰⁵ Parallellt med föreliggande utredning genomförs en utredning av lärarutbildningen internt vid Utbildningsdepartementet varför denna aspekt av den grundläggande lärarförsörjningen till skolor med särskilda utmaningar inte behandlas vidare här. En fråga som departementets utredning däremot inte har i uppgift att se över är möjligheten att starkt understödja kompetensutvecklingen genom tydliga och kraftfulla (och därmed relativt kostsamma) incitament som t.ex. betald utbildning under vissa villkor.¹⁰⁶

När det gäller utveckling av kompetens bland verksamma lärare i syfte att försäkra dessa skolor tillgång till kompetens finns det verkligen mycket att göra. Det framstår givet behoven och skolresultaten som svårförklarligt varför inte denna verksamhet har utvecklats mer. Erfarenheterna talar för att rektorer har svårt att etablera rimliga

¹⁰⁴ Se t.ex. satsningen National Exceptional Teaching for Disadvantaged Schools program (NETDS) i Australien. Arbetet finns rapporterat i t.ex. Burnett, B. & Lampert, J. (2019) Se även information på <https://www.socialventures.com.au/work/nationalexceptional-teachers-for-disadvantaged-schools/> samt temanumret om satsningen i *Australian Journal of Teacher Education*, Vol. 42, No. 4 (2017).

¹⁰⁵ Om *Grow your own*, se t.ex. Learning Policy Institute. (2016); Gist, Bianco & Lynn (2019) samt Vaenzuela (2017). Om *residency program*, se t.ex. Solomon (2009); Guillen & Zeichner (2018). *Residency programs* har dock också mött kritik och betraktas som del av kampanjer med syfte att underminera traditionell lärarutbildning, se t.ex. Kumashiro (2010).

¹⁰⁶ Utbildningsdepartementet (2019), Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för ökad kvalitet i lärarutbildningen samt åtgärder för att underlätta för fler att bli lärare.

villkor för insatser av detta slag och att huvudmännen inte förmår att prioritera kompetensförsörjningen på ett adekvat sätt. Att saken har varit svår lösa ut under lång tid gör det dock ännu mer angeläget att robusta lösningar nu kommer på plats. Sammantaget tyder mycket på att frågan måste lösas på en högre nivå än den enstaka huvudmannens, en nivå som har förmåga att se till det långsiktiga behovet och att etablera adekvata resurser.

Det framstår också som angeläget att omgående skapa skraddarsydda utbildningar för personal vid dessa skolor, utbildningar som dels är generell behörighetsgivande och som samtidigt har en mer strikt inriktning mot att utveckla kompetens för just de särskilda utmaningar som skolorna har. Det föreligger också direkta behov av särskilda påbyggnadsutbildningar såväl kring övergripande frågor av betydelse som språk- och kulturfrågor men också mer direkt undervisningsinriktad fortbildning i form av ämnesvis kompensutveckling och därtill sådan som inkluderar språkutveckling och sambandet mellan sådan utveckling och kunskapsutvecklingen i ämnet.¹⁰⁷ Brist på rimliga svar på frågan om på vilken tid lärare ska utveckla sin kompetens medför inte sällan att all sådan utveckling stannar av. Den brutala sanningen om kompetensutveckling är att den är nödvändig och om man vill nå resultat så är det bara höga mål, stark systematik och omfattande investeringar som gäller generellt. Just denna insikt verkar inte ha varit vägledande i tillräckligt hög grad hitintills. Konkret betyder det att dessa skolor måste ha sådan hög bemanningsgrad att man både kan hantera den aktuella undervisningen och avdela tid för lärares kompetensutveckling och det handlar sannolikt om relativt substantiella behov. En nationell modell för dessa former av kompetensförsörjning är en nödvändig beståndsdel av en strategi för att utveckla de skolor som har de svåraste utmaningarna.

¹⁰⁷ Pernilla Andersson Varga lektor vid Center för skolutveckling i Göteborgs stad och adjungerad lektor vid Göteborgs universitet och expert på språk- och skrivundervisning har i en skrivelse till utredningen lämnat följande kommentar: "Särskilt viktigt är att eleverna genom undervisningen kontinuerligt utvecklar sitt skriftspråk. Aktuell forskning visar hur skolans olika ämnen präglas av sin specifika literacy (Halleson & Visén 2017, Shanahan & Shanahan, 2008). Det betyder att varje ämneslärare behöver vara expert på språket i just det ämne hen undervisar i, och att ämnets specifika literacy görs explicit genom undervisningen. Lärare i svenska eller i svenska som andraspråk har alltså inte kompetens att undervisa i fysikens eller samhällskunskapens literacy. Den nu pågående nationella fortbildningssatsningen Läsllyftet bygger på just detta antagande och riktar sig därför till lärare i *alla* ämnen".

Vikten av ett pedagogiskt ledarskap

Frågan om lärarnas kompetensutveckling landar inte sällan i stora övergripande kursprogram vilket inte är förvånande. Samtidigt måste man ha med sig ett annat perspektiv, ett perspektiv som handlar om att uppnå utveckling genom att tillämpa en stark systematik av mindre men konkreta och skraddarsydda insatser. Alla lärare har områden som de är mindre skickliga i än andra vilket innebär att det sannolikt finns en god potential för utveckling. Rektorsers pedagogiska ledarskap bör konkret handla om att arbeta med att stärka den direkta undervisningskvalitet inom sina skolor och det på individbasis, dvs. att arbeta dedikerat med att utveckla kompetensen hos den lärare som så behöver och i direkt relation till de specifika undervisningsutmaningar som denne står i.

Ett pedagogiskt ledarskap för en skola måste i grund och botten handla om att arbeta så att man har en konkret kunskap om personalens förmågor generellt liksom att strategiskt arbeta för att utveckla dessa och att man jobbar fokuserat med att nyttja alla styrkor maximalt för elevers lärande och utveckling.¹⁰⁸ Ett sådant arbete inkluderar också den form av kollegialt lärande som använder de kollegor som har en hög grad av skicklighet i ett visst avseende att arbeta med att utveckla just denna skicklighet hos de andra. Det finns också här internationella exempel på hur man systematiserat en typ av insatser som ibland kallas för *instructional coaching*.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Jfr distinktionen mellan administrativt och pedagogiskt ansvar i t.ex. Håkansson & Sundberg (2016), s. 69. Se även t.ex. Wallo & Ellström (2016).

¹⁰⁹ Trombly ger i sin avhandling en översikt över *instructional coaching* men han studerar också mer specifikt hur den lokala kontexten påverkar arbetssättet, (Trombly 2012). I sammanhanget finns det skäl att notera att det ibland kan finnas strukturellheter mellan förebyggande kompetensutvecklande insatser och mer brandkårsliknande stödfunktioner för undervisningen. Utredningen har gjorts uppmärksam på värdet av att lärare tämligen momentant kan få stöd i klassrummet då t.ex. ordningsproblem uppkommit (vilket också innebär att störningens inverka för andra än de direkt involverade minimeras). Ordningen att ha ett möte kring det inträffade vid ett senare tillfälle framstår inte alltid som det mest verksamma arbetssättet. Erfarenheter visar också på betydelsen av att under perioder där en skola aktivt försöker bryta ordningsstörande beteenden så kan möjligheten till tämligen momentant stöd vara verkningsfullt (Personlig kommunikation Åsa Melander med erfarenhet av skolutveckling i Hackney, London [181106] och rektor Lillemor Bergquist [191106]).

Det centrala är systematiken i arbetssättet. Men det finns också exempel på mer omfattande insatser för att t.ex. lyfta kompetensen inom ett lärarlag.¹¹⁰

Helt klart är att det bland de yrkesverksamma finns en stark önskan om såväl att få tillgång till avancerad lärarfortbildning liksom att få den inte bara betalad utan även organiserad på ett sätt som möjliggör deltagande inom ramen för arbetstiden. Självfallet bör rektor arbeta med enskild uppföljning och träffa uppgörelser med lärare om fortbildning. För det behövs både resurser och en bredare infrastruktur än i dag. I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* finns ytterligare exempel än de som ovan getts på insatser som skulle vara mycket värdefulla att få sätta i just skolor med särskilda utmaningar och som bygger på ökad professionalism och ökat professionellt ansvarstagande för utveckling av kompetens och för att successivt öka undervisningsskickligheten.¹¹¹

Rektors kompetens angelägen att utveckla

Ovan har huvudsakligen frågor om lärarkompetens berörts men för att stärka utvecklingen i skolor med särskilda utmaningar är förstärkt rektorskompetens lika viktig att vidareutveckla och sådant som omnämnts ovan, t.ex. coaching är givetvis värdefulla insatser även för rektorer. Vad som framstår som angeläget att framhålla vad gäller skolor med särskilda utmaningar är behovet av att utveckla starka rekryteringsutbildningar. Svensk rektorsutbildning sker huvudsakligen i form av en befattningsutbildning som genomgås på deltid under de första åren efter anställning som rektor. Den utbildningen

¹¹⁰ I t.ex. New South Wales har man med framgång arbetat med detta sedan 2011 i 500 skolor verksamma under svåra förutsättningar (NSW Early Action for Success). Heltidscoacher, instructional leaders, med stark legitimitet rekryteras och arbetar med att utveckla enskilda lärares undervisningsskicklighet direkt och konkret på respektive skola och i respektive klassrum (en heltid per 6–12 lärare). Satsningen har också blivit en viktig karriärväg vid sidan av skolledarkarriären. Skolorna kännetecknas av elever från familjer med låg socioekonomisk status, lägre erfarenhetsdjup bland lärarna och stor omsättning på lärare. Satsningen bedöms mycket framgångsrik ("Gives a training that is unprecedented" enligt Jordana Hunter, University of Melbourne, NSW, Australia, personlig information 190218) Jfr: <https://education.nsw.gov.au/our-priorities/improve-student-outcomes/early-action-for-success-at-a-glance>. I sammanhanget behövs också perspektivet att det också handlar om att ge lärare på individuell basis tillgång till expertstöd utifrån vid behov, något som är vanligt i de flesta verksamheter för att öka effektivitet och måluppfyllelse. Det finns studier som pekar på att instructional coaching kan vara relativt kostnadseffektivt sätt att bedriva kompetensutveckling. Se t.ex. Knight (2012), vilken pekar på en total kostnad per deltagande lärare på under 50 000 kronor per år.

¹¹¹ SOU 2018:17. Se vidare t.ex. Lieberman, Campbell & Yashkina (2017) och Evelein & Korthagen (2015).

är många avseenden väl fungerande men själva greppet framstår något bakvänt då det innebär att för ett av välfärdens allra svåraste yrken sker starten på karriären helt utan krav på en specifik och förberedande utbildning. För kvalificerade utbildningssystem internationellt är detta en mycket ovanlig företeelse och för skolor med svåra utmaningar, vilka inte sällan tvingas rekrytera oerfarna rektorer, framstår detta som direkt kontraproduktivt.

I grund och botten är anmärkningsvärt att man i Sverige ställer väldigt höga krav på vad rektorer ska kunna uträtta men låga krav på vilken kompetens som behövs för att få utöva yrket. Det har sedan länge diskuterats behovet av en förberedande och kvalificerande utbildning, dvs. en rekryteringsutbildning. Förslaget om professionsprogram innehåller en möjlighet att inom lärares kompetensutveckling ta sådana steg och i praktiken finns det goda exempel på att såväl kommunala som enskilda huvudmän internt har utvecklat särskilda program för att underlätta rekryteringen till rektorstjänster. Ur både ett likvärdighetsperspektiv och ett mer allmänt kvalitets- och utvecklingsperspektiv framstår det dock som synnerligen otillräckligt. I väntan på en bättre nationell ordning skulle det vara angeläget att snabbt etablera särskilda utbildningsprogram som förbereder för ledningsuppdrag vid skolor med särskilda utmaningar och en sådan verksamhet skulle sannolikt gå att starta relativt snabbt i form av en försöksverksamhet med organisatoriskt ansvarstagande på den regionala nivån.

Olika förutsättningar i utsatta områden och glesbygd

I inledningen till detta avsnitt om skolor i utsatta områden och i särskilda utmaningar beskrevs konturerna av en vision om att utveckla skolorna som i dag är har de svåraste utmaningarna till inte bara ”bättre” skolor utan till en sorts modellskolor i vilka kompetens kring undervisning i dessa kontexter är den främsta i alla avseenden och där skolorna är laboratorier för att utveckla den särskilda skicklighet som numera även andra skolor behöver ha. Det är förstås en omfattande vision men det är svårt att se att någon mer begränsad ambition kan vara rimlig.

I relativ närhet till skolor i utsatta områden finns faktiskt vanligen all den kompetens och kanske även den kapacitet som behövs. Det som återstår förefaller vara vilja och organisatoriska förutsättningar, ett tillkortakommande som omgående måste övervinnas så att en

dramatisk verksamhetsutveckling kan komma till stånd och där koncept för utveckling av både framtidens undervisning och samtidens lärar- och ledarkompetens kan etableras genom att koppla samman lärarutbildning (inklusive verksamhetsförlagd utbildning, examensarbeten etc.), övningsskolor, rektorsutbildning, forskning, professionsprogram och annan kompetensutveckling m.m.

För skolor på landsbygden och i glesbygd kan däremot ofta både kapacitet och kompetens saknas vilket ger ytterligare utmaningar. Där kan Skolverkets arbete regionalt komma att fylla en delvis annan roll. Genom att bygga en organisatorisk bas för ett arbete som kan koppla ihop huvudmän, myndigheter, lärosäten och det omgivande samhället bör detta kunna hanteras på ett betydligt bättre sätt än i dag. Kärnan i ett sådant sammanhang bör vara det systematiska kvalitetsarbetet i en seriös och konkret tappning. Arbetet med huvudmännens problem- och behovsanalyser och deras handlingsplaner utgör konkretionerna av detta på ledningsnivå. Här kan Skolverket regionalt fylla en mycket viktig funktion genom att utveckla samarbetsmöjligheter och genom att bidra med kontakter och kompetens men också genom explicita uppdrag till lärosäten, science centers m.m. Analogt kan huvudmännen i sina handlingsplaner involvera aktörer i civilsamhället.¹¹²

10.3.6 Etablering av utvidgade möjligheter till undervisning i syfte att utveckla elevers måloppfyllelse

Om man stannar upp och betraktar frågan om de sviktande skolresultaten lite på distans så framstår det som svårbegripligt att flera åtgärder inte redan finns på plats. Också själva tanken att en elev som släpar efter i sin kunskapsutveckling inte omgående blir föremål för omfattande åtgärder också utanför den normala skoldagen är märklig, även i tider av en omfattande lärarbrist. Den inom arbetslivet överlägset vanligaste metoden att ta till när produktion av en vara eller tjänst släpar efter är just att utöka tiden.

¹¹² Här finns en delikatt balans att beakta. Det är många aktörer som kontaktar skolor i utsatta områden och det engagemanget måste betraktas om en tillgång. Samtidigt, som berörts ovan, har rektorer varken tid eller kompetens att sälla bland alla dessa förslag på samarbeten. Här skulle ett gemensamt arbete mellan Skolverket och huvudmän kunna vara betydelsefullt för att dels koppla ”rätt” aktörer till en viss skola men vissa utmaningar, dels genom att etablera t.ex. långsiktiga IOP till stöd för verksamheten och för att undvika den projektskada som riskerar att uppstå genom ständiga nysatsningar. Kvalitet och kontinuitet behöver vara ledord.

Undervisning är den viktigaste resursen för elevers kunskapsutveckling. Att familjebakgrunden är den starkaste indikatorn på aggregerad nivå för studieframgång är en annan sak. Det är undervisningen och dess kvaliteter som ger möjlighet att bryta sambandet mellan bakgrund och framtid. Av undervisningens stora betydelse framgår att en utökad undervisningstid naturligen bör vara den första åtgärden för elever som släpar efter i sin kunskapsutveckling men för det saknas en kraftfull systematik. Självfallet är det så att om det är låg undervisningskvalitet som orsakar eftersläpningen så är en ökad undervisningskvalitet att föredra än mer tid. Men erfarenhetsmässigt så betyder mer tid med stoffet väldigt mycket för elever och en mindre skicklig lärare kan också komma mer till sin rätt i en mindre grupp och med mer tid.

Det är också så att det inte alltid är lätt att avgöra exakt vilken undervisningskvalitet det är som saknas i en specifik situation. Detta är sannolikt en förklaring till varför t.ex. läxhjälp eller att äldre elever hjälper yngre, kan bidra positivt, trots att den som hjälper inte alltid har en högre undervisningskompetens än ordinarie lärare.¹¹³

Att tillföra mer undervisning och ett relativt individualiserat format är i mångt och mycket den kanske mest naturliga pedagogiska reaktionen när resultat av undervisning inte blivit på önskad nivå. Utredningen har under arbetet stött på exempel på där skolor framgångsrikt tillämpat principen om utökad undervisning med gott resultat men det är också tydligt att detta har skett trots systemet och på grund av eldsjälsarbete snarare än på basis av hur skolsystemet är organiserat.¹¹⁴ I samband med de återkommande publiceringarna av PISA-resultat kommenteras inte sällan att de asiatiska länderna ligger mycket högt. Vad som mer sällan tas upp till diskussion är den omfattande förekomsten av privatundervisning av elever som sker efter skoltid vilket sannolikt bidrar till de goda resultaten. I t.ex. Singapore får 40 procent av förskolebarnen, 80 procent av eleverna i primary school och 60 procent av eleverna i high school privat undervisning.¹¹⁵

¹¹³ Enskild undervisning eller undervisning i små grupper av äldre elever har positiva effekter för den som undervisas men också för den som undervisar vilket är en viktig aspekt. Se t.ex. Robinson, Schofield & Steers-Wentzell (2005). Se även Treisman (1983); Treisman (1985); Treisman (1992).

¹¹⁴ Ett exempel på strategisk användning av extra undervisningstid är hur rektor Helya Riazat på Järvaskolan förbättrade elevernas skolresultat i matematik genom att själv bedriva extraundervisning med skolelever på helgerna i sex månader. Numera har man breddat den verksamheten ämnesmässigt och så att alla lärare på skolan tillsammans driver den.

¹¹⁵ Jfr Wise (2016).

Att den svenska skoltraditionen inte omfattar bruk av privat undervisning är inte att förvåna mot bakgrund av orsakerna till att grundskolan etablerades en gång. Men att inte i dag i skolan använda lärdomar om vad enskild undervisning eller undervisning i små och didaktiskt selekterade grupper kan innebära är mer svårförklarlig rent pedagogiskt, dock inte organisatoriskt. Utredningen menar därför att det vore angeläget att etablera förutsättningar för en riktad praktik av detta slag, särskilt i skolor med stora utmaningar.

10.3.7 Utveckla ett samstämt arbete för sådan verksamhetsutveckling som leder till ökad måluppfyllelse och kunskapstillägnelse

Genom etableringen av andra förutsättningar än i dag skulle det vara möjligt att iscensätta ett övergripande arbetssätt av mer utvecklat och utfallsfokuserat slag. Det omfattande arbete som i dag sker inom ramen för Skolverkets satsning Samverkan för bästa skola är sannolikt ett mycket verksamt stöd för skolor i stora utmaningar. Genom att på regional nivå utveckla en sådan kapacitet och sådana dialogprocesser som också innebär ett bestämt förbättringstryck skulle sannolikt vara mycket verksamt.

Att genomföra ett processarbete i större närhet till verksamheterna än i dag tillför ytterligare kraft. Genom att också knyta lärosäten och andra aktörer till det regionala arbetet tillförs fler positiva dimensioner liksom det förslag som utredningen lämnar om att ersätta riktade statsbidrag med ett sektorsbidrag som grund för denna process. Att resurserna tillförs skolan på detta sätt innebär att de tillkommande resurserna, på ett lika enkelt som tydligt sätt, involveras i huvudmännens utvecklingsarbete. Sammantaget förbättras förutsättningarna därmed för att implementera strukturerade arbetssätt i skolor med stora utmaningar genom ökad samsyn kring uppdraget, tillämpning av regler och en spridning samt förstärkning av effektiva arbetsmetoder.¹¹⁶

Skolverket regionalt bör också ha i uppdrag att genomföra återkommande konferenser där personal från skolor med särskilda utmaningar möts tillsammans med socialtjänst, polis och andra myndig-

¹¹⁶ Med standardiserad avses att arbetssättet är manualbaserat (Jfr Skolfam ovan) så att inte arbetssättet urvattnas i samband med uppskalning. Manualen är också empiriskt prövad och konstruerad utifrån forskning så långt det låter sig göras.

heter för att få en fördjupad bild av olika arbetssätt. Detta arbetssätt bör med tiden utvecklas generellt i skolregionerna men det bör omgående utvecklas där utmaningarna för lärande och utveckling i dag är som allra störst.

Utredningen har under arbetets gång informerats om en rad önskvärda förändringar till stöd för utvecklingen i just dessa skolor. Ett sådant förslag gäller just en förlängning av skoldagen med ett ökat antal undervisningstimmar, primärt i form av grupper med lärarhandledning för studiesvaga elever där man systematiskt och konkret jobbar med elevens kunskaper och färdigheter.¹¹⁷ Många elever har begränsat stöd för läxarbete i hemmet varför man hellre bör prioritera en form av individualiserad undervisning ett par timmar i veckan.

Att elever halkar efter redan på lågstadiet skapar stora problem för andra delar av skolsystemet varför en kraftsamling kring de första skolåren behövs. Det är centralt att skolan är effektiv i att undervisa så att alla barn snabbt lär sig de grundläggande färdigheterna läsa, skriva, räkna, tala etc. och att specialpedagogiska insatser kommer in tidigt under elevernas skolgång. Ur ett kompensatoriskt perspektiv framstår det som mycket väsentligt att skolor i utsatta områden och med särskilda utmaningar utvecklar arbetssätt i linje med detta. Detta kan möjliggöras genom en förändrad organisation och en förändrad resurstilldelning syftande till en kraftsamling kring undervisningen i lågstadiet.¹¹⁸

Klasstorlekar har generellt betydelse för studieresultaten och det är inte orimligt att anta att det är lättare både att undervisa i de grundläggande färdigheterna och att följa upp varje enskild elevs utveckling i en mindre grupp än en större. Således bör huvudmannen i en satsning på lågstadiet prioritera att minska gruppstorlekarna och stärka det specialpedagogiska stödet. Elever kommer till skolan med skilda förutsättningar och allt tyder på att det är mycket stor betydelse att elever med svagare förutsättningar omgående får stöd. Erfarenheterna är eljest att de skillnader som föreligger vid skolstart

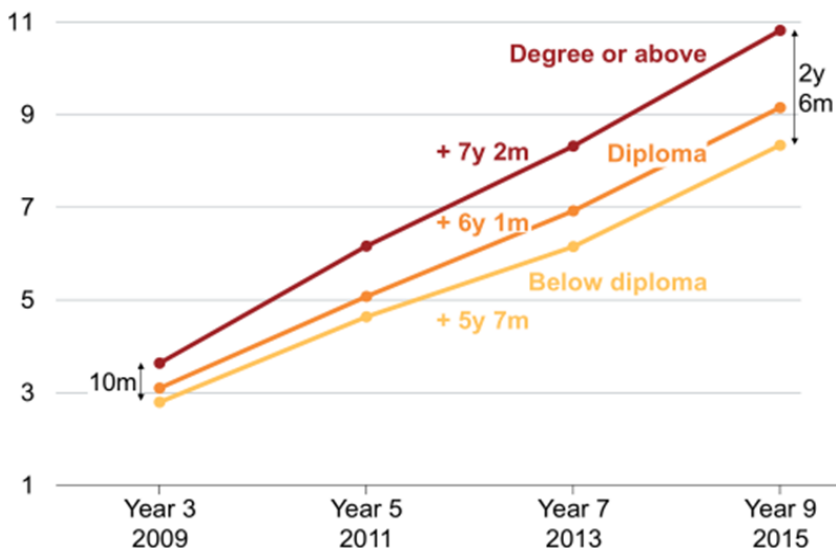
¹¹⁷ Man kan se detta som ett realiserande av de insikter som Bloom presenterar i artikeln *The 2 Sigma Problem: The Search for Methods of Group Instruction as Effective as One-to-One Tutoring* (1984) som diskuterats ovan.

¹¹⁸ Utredningen har informerats om behovet av att redan på låg- och mellanstadiet etablera skolsociala team där socionomer och andra kompetenser finns bland eleverna för att främja skolnärvaro och förebygga utanförskap. Dessa personer skulle då ta helhetsgrepp kring familjerna vilket gynnar samtliga barn i familjen och vi kan förebygga framtida problem. Mer om detta nedan.

förstärks under skoltiden. Detta har tydligt beskrivits i en utredning om hur skolan i Australien kan bli mer likvärdig. Där konstaterades att den nivåskillnad som fanns mellan elever från hög- och lågutbildade familjer hade i årskurs 3 och som motsvarade 10 månaders skolgång hade ökat till en skillnad motsvarande 2 år och 6 månader i årskurs 9, se figur 10.7.¹¹⁹

Figur 10.7 Skillnaderna mellan australiensiska elever med olika socioekonomisk bakgrund ökar kraftigt mellan årskurs 3 och 9

Räknefärdigheter i olika årskurser, elever i Victoria state



Källa: Goss, P., Sonnemann, J., Chisholm, C., Nelson, L., (2016), Widening gaps: what NAPLAN tells us about student progress, Grattan Institute, s. 26.

Skälet till att betona denna aspekt är att en sådan utveckling är precis motsatsen till en likvärdig och kompensatorisk skola. Historiskt har det av och till förekommit en kritik mot det obligatoriska skolväsendet som en mekanism för att reproducera samhällsstrukturer och det är precis vad skolan gör om sådana mönster av färdighetsutveckling accepteras.¹²⁰

Utredning har i möte med aktiva lärare noterat att flerlärarsystem (två till tre lärare) sannolikt är ett effektivt alternativ eller komple-

¹¹⁹ Australian Government (2018), s. 35.

¹²⁰ Swartz (2002).

ment till väsentligen minskade klasser. Fördelen med utvecklade flerlärarsystem är bland annat att elever får en mer allsidig bedömning och undervisning samt att modellen medvetet öppnar upp för ett effektivt kollegialt lärande.¹²¹ Sådant kommer dock inte av sig själv bara för att det finns fler än en lärare i klassrummet, utan kräver ett medvetet arbete. Inte sällan är det första hindret för kollegialt lärande att skapa tillgång till kollegors klassrum, en problematik som faller bort i en tvålärarmodell. Organisatoriska modeller baserade på tvålärarskap skapar goda möjligheter för att under professionell frihet och på basis av professionellt ansvarstagande utveckla kompetens och förfina undervisningsmetoder på ett sätt som också i vissa avseenden begränsar behovet av andra kompetensutvecklingsinsatser.¹²²

Vikten av tidig uppföljning och stöd

Praxis vad gäller hur det säkerställs att alla elever uppnår kunskapskraven vad gäller läsning i årskurs 1 och svenska och matematik i årskurs 3 förefaller skifta lokalt. Det är inte rimligt att arbetsätt tillåts variera på ett sådant sätt att insikter om brister kommer så sent att eleven redan har börjat halka efter i den övriga kunskapsutvecklingen på grund av bristerna i den basala färdighetsutvecklingen. Arbetet med detta måste därmed organiseras på ett annat sätt än i dag. Det handlar inte om att samla in mer data centralt utan också om att etablera sådana förutsättningar för lärarnas arbete att de kan svara mot kravet att alla elever ska nå målen.

Utredningen har också stött på information om behov av ett utvecklat arbete med de mer avancerade utredningar som behövs genomföras då lärare ser att elever trots fullgott stöd inte utvecklas på önskvärt sätt. Utredningen har informerats om att det förekommer att föräldrar till elever i skolor med särskilda utmaningar inte sällan ställer sig tvekande till, eller till och med motsätter sig, relevanta utredningar. En förklaring till detta kan vara bristande kunskap om vad sådana åtgärder innebär och syftar till, vilket skapar oro

¹²¹ Om kollegialt lärande och dess förutsättningar, se t.ex. Timperley (2013); Hargreaves & Fullan (2012); Hargreaves & O'Connor (2017).

¹²² Alternativt trelärarsystem. Trelärarsystem och storclass kan vara mycket effektivt enligt Pavlina Spanos, lärare på Enbackskolan i Tensta och mottagare av utmärkelsen Pennsvärdet 2019. Spanos arbetar själv i ett sådant system som hon menar kan vara en mycket framgångsrik modell när man arbetar konsekvent och medvetet och utnyttjar de fördelar modellen ger (personlig kommunikation 191031).

för att en eventuell diagnos kan påverka både barnet och dess familj på ett negativt sätt. Att de elever som behöver stöd för att lyckas i skolan därmed inte erhåller detta stöd försämrar skolans kompensatoriska potential. Här behövs mer omfattande informationsinsatser till stöd för ett mer framgångsrikt arbete med stöd till elever med särskilda behov.

Ett väsentligen mer utvecklat och framgångsrikt arbete under elevernas första skolår skulle med all sannolikhet reducera behovet av specialpedagogiska insatser under de senare skolåren. Men även om en sådan omställning som ovan skisserats skulle realiseras kvarstår säkerligen behovet av att utveckla arbetet med att under kortare perioder allokera elever till särskilda undervisningsgrupper där elever under kortare perioder kan få direkt undervisningshjälp och hjälp att få struktur på sin skolgång. Detta arbete behöver ha ett mycket nära samband med det skolsociala arbetet, elevhälsoteamet, vårdnadshavare och myndigheter och vara utgångspunkt i ett fokuserat arbete med elevens skolprestationer.

Lovskola redan i lågstadiet kan vara en effektiv insats

Utredningen erfar att sommarskola och lovskola huvudsakligen förekommer för elever i de senare årskurserna och att mycket vore att vinna på att utveckla detta bruk också för de yngre eleverna, primärt för att under lågstadiet säkra basfärdigheter. Rektor Linnea Lindkvist på Hammarkullsskolan i Göteborg har informerat utredningen om hur de under senare år arrangerat och erbjudit lågstadieelever sommarskola för att säkerställa att alla vid höstterminens början har knäckt läskoden.¹²³ Som lärare har lärarstudenter använts vilket också bidragit till att dessa samlat ytterligare kompetens och erfarenhet. Det både framgångsrika och kostnadssnåla arbete som man lyckats åstadkomma på skolan är ännu ett exempel på vad som snarast sker trots systemet än på grund av systemet. Det rimliga vore att när en sådan framgångsrik praxis utvecklas så skulle den snabbt beskrivas

¹²³ Personlig kommunikation 190808. IFAU har rapporterat om en mycket effektiv läsinlärningsintervention, se Bög, Dietrichson & Aldenius Isaksson (2019) som bygger på att utveckla fonologisk medvetenhet. Studien omfattade cirka 160 barn i Skåne i förskoleklass och årskurs 1 där man misstänkte att barnen hade svårt att knäcka läskoden. Interventionsgruppen fick 2–4 gånger i veckan 10 minuters träning syftande till fonologisk medvetenhet. Efter 10 veckor hade 65 procent knäckt läskoden medan endast 19 procent av kontrollgruppen hade det. Kostnaden beräknades till 6 400 kronor per elev.

och skalas upp, ett förhållningssätt som dagens organisatoriska struktur dock inte understödjer på ett rimligt sätt.

Sommar- och lovskolor för lågstadielever har också den fördelen med sig att elever i den åldern och i dessa skolor i hög grad uppfattar det som långt mer positivt att få tillbringa mer tid i skolan än vad elever på högstadiet erfarenhetsmässigt gör. Detta är en relativ fördel som skolor med särskilda utmaningar bör nyttja.

Lovskolor har också en annan funktion, nämligen att minska det s.k. sommarlovslappet. Elever i socioekonomiskt starka familjer har oftare rika och mer utvecklande skollov än elever från socioekonomiskt svaga familjer och den förra gruppen elever förefaller också i långt högre grad ägna sig åt sådant som läsning under loven. Redan på 1920-talet började forskningen internationellt diskutera lovens inverkan på lärandet och det är sedan länge känt att det finns ett mått av tillbakagång kunskaps- och kompetensmässigt under loven och att detta är särskilt betydelsefullt för elever med svag socioekonomisk bakgrund.¹²⁴ Att arbeta mer systematiskt med lovskolor för lågstadielever för att säkerställa deras färdighetsutveckling bör således inte ses som en ersättning för lovskolor och motsvarande grepp för elever i mellan- och högstadiet utan utgångspunkten bör vara att dessa fyller delvis olika funktioner.

Andra skolverksamhetens betydelse

För att stärka elevers kunskapsutveckling bör man vad gäller skolor i utsatta områden och med särskilda utmaningar överväga att utveckla arbetet med såväl förskolans som fritidshemmets kompensatoriska förmågor. Internationellt sett rekommenderas ofta en implementering av förskoleaktiviteter för att stärka barnen med de svagaste förutsättningarna inför skolstarten. Generellt sett är modellen med tillgång till förskola sällsynt väl utbyggd i Sverige men det finns indikationer på att det finns barn i utsatta områden som inte deltar i verksamheten och som kan bedömas ha mycket stor nytta av att göra det. Avgifterna för att delta har lyfts fram som en trolig huvudför-

¹²⁴ Se t.ex. Johns & Vacca (1984) och översikten i avhandlingen Schrack (2016). Detta fenomen är förstås också uppmärksammat i Sverige, jfr t.ex. <https://sprakutvecklarna.wordpress.com/2017/06/15/sommarens-effekt-pa-elevers-sprakutveckling/>

klaring varför det finns skäl att överväga att slopa dessa avgifter för vissa barn.¹²⁵

Analogt finns det skäl att se över och utveckla den strategiska användningen av fritidshemmet som kompensatorisk resurs till stöd för elevernas kunskaps- och kompetensutveckling. I anslutning till resonemangen ovan om betydelsen av att ha möjlighet till en utvidgad undervisningstid vill utredningen uppmärksamma fritidshemmets potential generellt och specifikt vad gäller nyanlända. För nyanlända är tidsfaktorn av mycket stor betydelse. Lärare har informerat utredningen om hur fort det går att en nyanländ elev går från att vara engagerad och studiemotiverad till att tappa tilltron till sin egen förmåga och sina framtida möjligheter på grund av begränsade möjligheter att erövra språket så att de kan följa med i undervisningen. För att undvika detta krävs det sannolikt långt mer omfattande insatser än i dag. Ett sätt är att använda fritidshemmet mer strategiskt än i dag vilket också det ställer krav på förändrade regler för sådant som t.ex. avgifter.

10.3.8 Utveckla ett aktivt arbete med elevers och familjers kunskap om och hållning till skola och utbildning

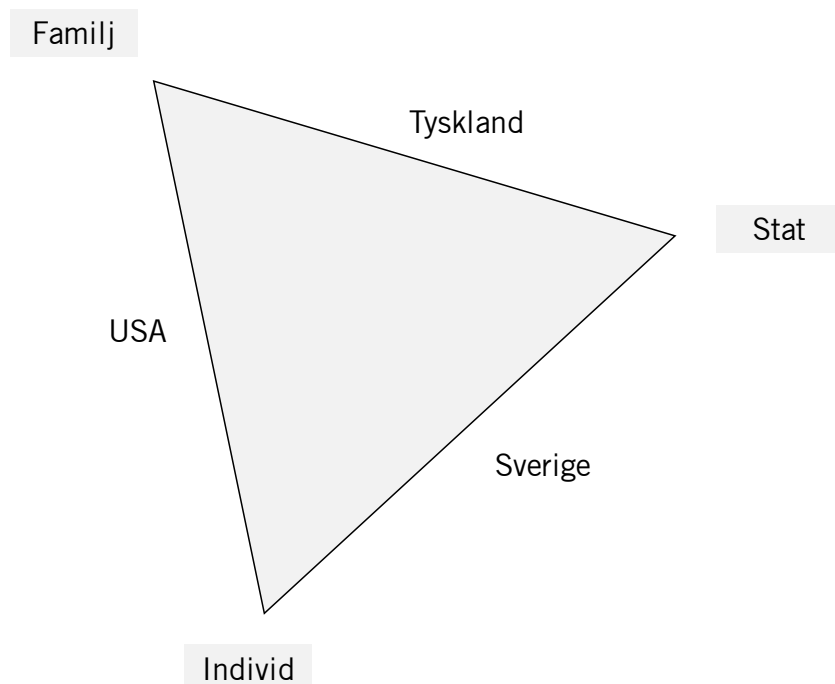
En aspekt av att elevers familjebakgrund har så stor betydelse för deras studieresultat har att göra med att skolbarnen tillbringar mindre tid i skolan än i hemmet och i familjens kulturella kontext. Hemmets möjlighet att bidra till elevens kunskapsutveckling är också beroende av hemmets utbildningsnivå och språkliga färdigheter. Interaktionen mellan skolan och elevernas vårdnadshavare är generellt viktig men särskilt så vad gäller elever i skolor med särskilda utmaningar. Hur denna interaktion får betydelse är sannolikt avhängigt i vilken mån skolan och vårdnadshavare har en gemensam bild av skolans uppdrag och annat som är av betydelse för elevens framtid.

Studier av kulturell förståelse och självbilder är komplicerad materia som det inte finns möjlighet här att utreda i detalj. Här ges endast konturer av problematiken utifrån två illustrationer till frågan i ett skolperspektiv. Lars Trädgård och Henrik Berggren har i boken *Är*

¹²⁵ Utredningen har också mött synpunkten att man i utsatta områden bör utveckla arbetsmodeller där kontakter med föräldrar om barns skolgång startar redan på BVC. Ett sådant långsiktigt skolförberedande arbete skulle sannolikt kunna vara positivt för att etablera den samsyn kring ansvarsfördelning och skolans uppdrag som är av vikt för att familjerna ska kunna stödja barnets kunskapsutveckling på bästa sätt. Mer om detta nedan.

svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige (2006) illustrerat en väsentlig aspekt av detta, nämligen hur man i olika länder ser på relationen mellan individ, familj och stat se figur 10.8.

Figur 10.8 Relationen individ, familj och stat



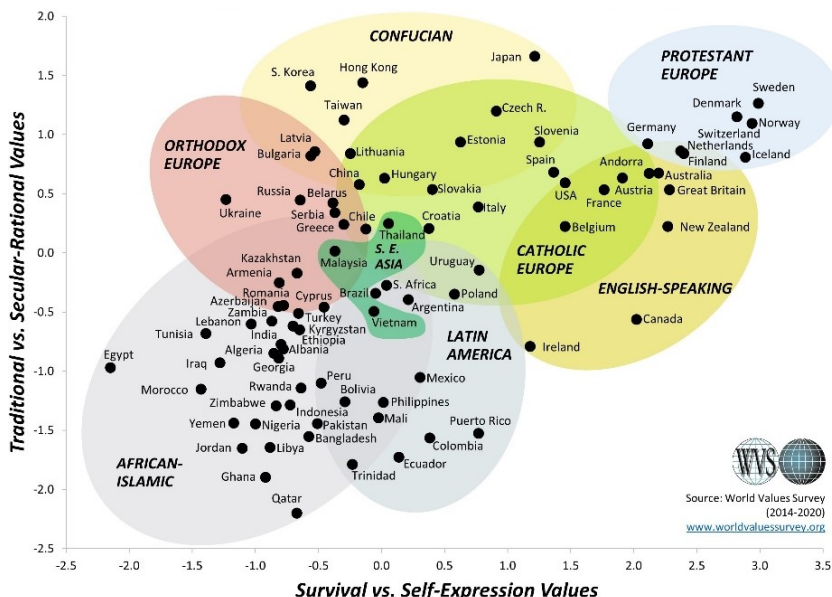
Anm: Återgivet efter Molander (2017a), s. 262.

Bilden beskriver skillnader i synsätt som är väsentliga för förståelsen av utbildningssystemets uppdrag och därmed för dess roll i en balansakt mellan individens, familjens och det offentliga institutionernas ansvar i två närliggande kulturer, USA och Tyskland. Skillnaderna i förståelse varierar sannolikt än mer mellan den svenska officiella linjen och den kulturella förståelsen hos personer som invandrat som vuxna till Sverige från andra länder än de som vanligen räknas in i den västliga kultursfären.

De stora och numera välkända studierna World Values Survey (WVS) tar frågan ett steg längre. De studerar hur skilda värdemönster råder i olika kulturer (och länder), t.ex. vilka värderingar som dominerar i det svenska samhället. Studierna är av betydelse i

detta sammanhang genom att de också beskriver vilka värdemönster som råder i de länder från vilka majoriteten av de som invandrat till Sverige kommer ifrån. I skolan sker ett möte mellan den kultur som råder i elevens familj och den mer generella samhällskultur som skolor utgör och i det mötet så är värdemönster centrala eftersom de i en vid bemärkelse är av betydelse för lärande.

Figur 10.9 World Values Survey



Anm: The Inglehart-Welzel World Cultural Map 2020 (WVS wave 7, 2017–2020).

Det finns dock en fallgrop här eftersom bilden lätt kan ge intryck av att värdemönstren är statiska. Förenklat kan man säga att en av studiernas tunga poänger faktiskt är det motsatta, nämligen att värderingar är en över tid och i relation till samhällsutvecklingen föränderlig materia.

Bi Puranen, generalsekreterare för WVS, beskriver i studien, *Med migranternas röst – den subjektiva integrationen* hur de invandrades värdemönster förändras i mötet med det svenska samhället och att ”emancipatoriska värderingar ökar över tid hos migranter som kommer till ett land som har höga frihetliga värderingar – man anpassar sig till de värderingar som är dominanta i landet – i vårt fall Sverige”.¹²⁶

¹²⁶ Puranen (2019), s. 164.

Puranen menar att migranterna har visat sig ha ”tagit ett stort kliv i förändrade värderingar”, således finns det skäl för att inte överbetona skillnaden, i vart fall att undvika att uppfatta dessa kulturella synsätt som statiska.¹²⁷ Ett område som dock förändras mycket lite i samband med kulturbytet är familjevärderingarna. Det väsentliga att notera här är betydelsen av skilda värdemönster vad gäller synen på skola och utbildning men också att dessa mönster är föränderliga och det sannolikt är så att mötet med skolan också spelar stor roll för hur migrantfamiljers värdemönster utvecklas.

Inte sällan har föräldrar till barn med invandrarbakgrund starka utbildningsambitioner för sina barn men bristande kännedom om svenskt samhälle och svensk skola kan hindra ett konstruktivt stöd till eleverna.¹²⁸ I de fall föräldrar även saknar en egen stark skolgång är det naturligen också svårt att stödja eleverna i deras kunskapsutveckling. Det finns alltså goda skäl att satsa på att utveckla föräldrarnas kunskaper om och relationer till skolan.

Utredningen har mött skolor som arbetar med olika slags föräldrautbildningar syftande till att utveckla i insikter i den svenska skolan och föräldrarollen och vad som förväntas vad gäller att stötta barnen i skolarbetet. Återigen, utredningen noterar att förekomst av sådana här initiativ förefaller existera trots, snarare än på grund av systemet. Att det här ofta kan handla om föräldrar som samtidigt håller på att lära sig det svenska språket kan lätt bli ett hinder. Det borde samtidigt vara möjligt att på överordnat plan arrangera utbildningar som kombinerar denna form av kunskapsutveckling kring samhälle och skola i Sverige och utveckling av såväl färdigheter i svenska som kunskaper i de undervisningsämnen som möter deras egna barn. Detta är naturligen inte något som låter sig göras på huvudmannanivå utan är insatser som bättre hanteras i ett större sammanhang, t.ex. i en region.

¹²⁷ Puranen (2019), s. 262. Utvecklingen är inte entydig enligt Puranen då man kan anta att i en polariserad situation finns det också risk att utvecklingen vänder, dvs. att migranter åter utvecklar värdemönster som liknar de som rådde i den miljö man en gång utvandrade ifrån.

¹²⁸ Hajdar & Scharf (2019) visar att både första och andra generationens immigranter värdesätter utbildning högre än icke-migranter, i Sverige men också i andra länder.

10.3.9 Utveckla starkare arbetssätt kring skolsociala problem och utmaningar

Skolor med särskilda utmaningar kännetecknas inte bara av sviktande skolresultat utan även ofta av mer omfattande sociala problem som påverkar elevernas studier. Som kommenterats ovan finns det verkligen skäl att här nyansera bilden. Det är lätt att från medierapportering och annat få en djupt negativ bild av skolmiljöerna i t.ex. utsatta områden. Det finns dock en del som tyder på att skolan för eleverna i dessa områden uppfattas som en trygg miljö, en stödjande miljö och en miljö i vilken de har inflytande, och detta i högre grad än sina kamrater i mer välbeställda områden.¹²⁹ Detta påpekande står inte i motsats till uppgiften att det i dessa miljöer finns stora sociala problem utan pekar bara på att skolan har en god potential att vara säte för positiv förändring.

För skolframgång är det sannolikt av betydelse att driva ett arbete för att stärka de professionella relationerna mellan skolan och eleverna på ett sätt som är anpassat för den specifika kontexten. Detta antas kräva både tid och medvetet arbete – men också organisation. Man får inga sådana relationer av värde om inte tillbringar också enskild tid med varandra kring skoluppgifterna. För att ett sådant arbete med utgångspunkt i vad som skisserats ovan vad gäller att utveckla relationerna mellan skolan, hemmet och eleverna, finns det stort behov av att anställa kvalificerad personal som t.ex. socialpedagoger och socionomer. Det finns exempel att ta efter. Till exempel har utredningen noterat att man inom en kommun organiserat sig så att skolsockonom och familjehandlare anställs av socialtjänsten för att arbetsledas av rektor.¹³⁰ På så sätt kan skola och socialtjänst snabbt interagera, erbjuda föräldrar familjehandling och hantera elevens samlade situation. Vidare har utredningen informerats om behovet av att ta fram en arbetsmodell för skolor i utsatta områden med fokus på hela barnets välmående som t.ex. hustrum med fritidsledare i elevnära verksamheter och med nära knytning till elev-

¹²⁹ Det finns skäl att notera att en vanlig tolkning är att det är omgivningens problematik som primärt karakteriserar skolor i utsatta områden. Uppfattningen att skolan för elever i utsatta områden inte sällan uppfattas som en trygg hamn utmanar denna uppfattning genom att visa hur relationen mellan skola och omgivande samhälle är mer komplex och påverkan går i båda riktningarna. Se t.ex. Benbenishty & Astor (2005); Mateu-Gelabert & Lune (2003); McBride m.fl. (2011) samt för svenska förhållanden t.ex. Stattin Svensson & Korol (2019).

¹³⁰ Personlig kommunikation, rektor Else-Marie Hallqvist på Nytorpsskolan, (Hammar-kullen, Göteborg), 191206.

hälsoteamet. Sådana husteam kan arbeta med elevers kortare och längre frånvaro och genom ett nära samarbete med skolsocionomer och elevhälsoteam kan även en större problematik hanteras samlat.

Behovet av en mer samlad process kring elever med särskilda svårigheter talar för att man bör ta efter den typ av modeller för ”one door in” som t.ex. sedan länge varit rådande i Skottland under benämningen GIRFEC (Get It Right For Every Child).¹³¹ Modellen innebär ett samlat arbete kring alla barn i svårigheter och arbetet organiseras utifrån skolan som elevens centralpunkt utanför hemmet. Modellens beskrivs på den skotska regeringens hemsida på följande sätt:

The GIRFEC approach:

is child-focused – it ensures the child or young person and their family – is at the centre of decision-making and the support available to them.

is based on an understanding of the wellbeing of a child in their current situation – it takes into consideration the wider influences on a child or young person and their developmental needs when thinking about their wellbeing, so that the right support can be offered

is based on tackling needs early – it aims to ensure needs are identified as early as possible to avoid bigger concerns or problems developing

requires joined-up working – it is about children, young people, parents, and the services they need working together in a coordinated way to meet the specific needs and improve their wellbeing.¹³²

Det finns god anledning att inspireras av GIRFEC i det svenska arbetet. Graden av sociala problem i utsatta områden tyder på att dessa utmaningar troligen endast kan övervinnas under förutsättningar av god resurstillgång inklusive kompetenstillgång och starka och medvetna samarbeten mellan samhällssektorer och en i förhållande till utmaningarna adekvat organisation. Så frågan är vad som behöver komma till och i det senare avseendet vill utredningen peka på den möjlighet som finns i ett utvecklat arbete på regional nivå.

¹³¹ <https://www.gov.scot/policies/girfec/>

¹³² <https://www.gov.scot/policies/girfec/principles-and-values/>

10.3.10 Det krävs förbättrade arbetssätt kring språkrelaterade utmaningar

I inledningen av detta avsnitt berördes de språkliga utmaningarna. De språkliga utmaningar som kommer med migrationen är en utmaning för varje samhälle, så också för Sverige. Frågan har visat sig vara känslig politiskt sett men faktiskt än mer känslig i en annan och i detta sammanhang viktigare bemärkelse, nämligen barns skolframgång. Det säger sig självt att det är en stor utmaning för den elev som måste fortsätta sina studier i en skola som undervisar på ett annat språk än det egna och studier visar att det är svårt att lyckas i skolan för de elever som kommer sent till landet sett utifrån studieåren i skolan. Men det är också svårt för de som kommer hit i tidiga skolår. Trots att de i många fall snabbt utvecklar färdigheter i det svenska språket stöter de inte sällan på problem, helt enkelt på grund av att deras svenska inte är tillräckligt utvecklad för att svara mot den komplexitet som skolundervisningen tidigt innebär.

Det krävs i praktiken två saker för den som ska lära sig ett nytt språk: det krävs utbildning av god kvalitet och det krävs goda möjligheter att öva på det nya språket. I de fall skolor med särskilda utmaningar lyckas med det första så faller inte sällan det andra. Utredningen om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål har visat på såväl modersmålsundervisningens betydelse för skolresultat som värdet av studiehandledning på modersmål.¹³³ Jim Cummins sammanfattar kunskapsläget i boken *Flerspråkiga elever – effektiv undervisning i en utmanande tid* (2017) på följande sätt:

Tvåspråkighet eller flerspråkighet bland elever med invandrarbakgrund är en personlig, kognitiv och kunskapsmässig tillgång. Begreppsutveckling på förstaspråket lägger grunden för en begreppslig utveckling på andra språket. Elever med invandrarbakgrund behöver kunskapsmässigt stöd (från både specialiserade och vanliga lärare) under hela den fem till sju år långa period som krävs för att hinna ikapp kunskapsmässigt.¹³⁴

Cummins betonar vidare att det finns god praxis utvecklad också i Sverige men att dessa grepp snarare tillkommit ”motvilligt och halvhjärtat” och utifrån grundantaganden om att man endast bör anpassa pedagogiken till den språkliga mångfalden i skolsystemets margina-

¹³³ SOU 2019:18.

¹³⁴ Cummins (2017), s. 304.

ler och då i form av isolerade undervisningsmoment.¹³⁵ Mycket tyder på att det behövs väsentligen höjda ambitioner och stärkta initiativ för att hantera den språkliga utmaning som föreligger.¹³⁶

Den språkliga utmaningen har berörts i tidigare avsnitt och här lämnas endast några ytterligare påpekande. Det framstår som nödvändigt att arbetssätten framgent utvecklas så att

- Språkträning initieras på systematisk bas redan under förskolan och sedan fortgår under skoltiden eller till dess den uppfattas som obehövlig.¹³⁷
- Språkträning sker dels fokuserat på själva språkkompetensen i såväl första som andra språket inklusive skolspråket, dels sker genom sådan undervisning som nyttiggör olika språk till stöd för elevens kunskapsutveckling (t.ex. studiehandledning).
- Språkträning sker både under den reglerade skoldagen och läsåret och på tid därutöver.¹³⁸

Det är svårt att värja sig för Cummings observation av att sättet som denna utmaning hanterats på inte har varit helhjärtad och observationer som tyder på att organisation och arbetssätt kan kännetecknas av att vara fragmenterade och i hög grad medföra undermåliga förutsättningar för såväl lärare som elever. Den ovan nämnda utredningen om modersmålsundervisning och studiehandledning har lämnat konstruktiva förslag vilka kan antas leda till förbättringar genom

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ I ett bredare perspektiv är det väsentligt att notera dels vad som på marginalen berörts ovan, att elever med invandrabakgrund i många fall har en bredare språklig repertoar än många elever som lever i familjer som sedan generationer är födda i landet, dels att det generellt finns en annan språklig utmaning som består att genomsnittssvensken skulle behöva utveckla sin språkliga repertoar utöver svenska och engelska.

¹³⁷ Ett steg mot införandet av en obligatorisk språkförskola om 15 timmar per vecka i åldrarna 3–5 år har tagits i och med beslutet att tillsätta utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska, U 2019:01. Det är svårt att överbetona betydelsen av en stärkt undervisning i svenska språket i förskolan så att alla elever har ett adekvat skolspråk vid skolstart. En sådan ambition kan kräva en justering av läroplanen för förskolan och en språkpolicy som använder mångspråklighet som en resurs och ser sådan som ett mervärde utan att ge avkall på att svenskan är skolspråket.

¹³⁸ I betänkandet SOU 2019:18 diskuteras frågan om språkundervisning i komplementära skolor och att det i Sverige ”inte funnits någon fördjupad utbildningspolitisk diskussion om att ansvaret för modersmålsundervisningen borde förflyttas utanför det ordinarie utbildningssystemet”, (s. 103) Ett tungt skäl att inte gå den vägen kan antas vara de överhängande riskerna med att denna del av skolundervisningen blir tämligen olikvärdig. Men i sammanhang av generell språkträning finns det verkligen skäl att reflektera över vad komplementära skolor skulle kunna bistå med vad gäller såväl träning i modersmål som träning i svenska språket.

generellt stärkt undervisning som integrerar och kombinerar språkträning och kunskapstillägnelse.¹³⁹ De grepp som skulle kunna leda till en väsentligen förstärkt språkundervisning och utvecklade möjligheter till språkträning uteblir sannolikt i flertalet fall på grund av att förutsättningar inom en skola eller en huvudman inte föreligger för att utveckla och driva sådana grepp varför samordning och samarbeten på regional nivå kan bidra till förbättring.

10.4 Sammanfattning

Detta avsnitt har syftat till att bidra till utvecklingen av strategier för att bestämt vända utvecklingen i skolor där den går åt fel håll, för att stärka redan gott arbete och för att tillse att fullgoda resultat uppnås. De olika delarna berör skilda områden och understöds av ett antal goda exempel som utredningen stött på samt i förekommande fall även av forskningsrön. I ett flertal fall har det ovan konstaterats att åtgärder uteblivit och att goda exempel inte skalats upp och att dessa tillkortakommanden förefaller länkade till den nuvarande organisatoriska strukturen. Många av de åtgärder som beskrivits i kapitlet är möjliga att genomföra i dag men görs endast i begränsad utsträckning och ofta som tillfälliga projekt och utan helhetsgrepp eller långsiktig strategi. De goda insatser som i dag görs är i stället av karaktären att de görs *trots* det nuvarande systemet i stället för *på grund av* det.

Utredningen har i andra avsnitt berört frågan om vad som vore adekvata organisatoriska förändringar. En reflektion att göra är att den organisatoriska modell som råder för den svenska skolan förefaller bristfällig i flera avseenden eftersom så pass många och bekymmersamma underskott i måluppfyllelse föreligger. Denna problematik är särskilt besvärande vad gäller skolor med särskilda utmaningar, i utsatta områden och annorstädes. Det ligger i sakens natur att en organisation anpassas för att svara mot regelbundet förekommande utmaningar av normalgraden men det är också ett ansvar att förändra den organisatoriska modellen när den inte hanterar särskilda utmaningar vilket är fallet vad gäller de skolor som har de svåraste utma-

¹³⁹ Det finns skäl att påminna om utvecklingen av språkstödande arbetssätt som inkluderar transspråkande (translanguaging). <https://www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fragor/grundskola/vad-innebär-translanguaging-1.265067> Här finns viss oro för halvspråkighet men sannolikt gör ett medvetet och systematiskt arbete stor skillnad, dvs. aktivt tränar båda språken.

ningarna. Statsvetaren Leif Lewin pekade i en utredning år 2014 att staten inte får abdikera från sitt ansvar för skolan.¹⁴⁰ Det är svårt att värja sig för tanken att vad gäller skolor med särskilda utmaningar så har hela samhället abdikerat. Kvar står rektorer, lärare och annan skolpersonal och bedriver verksamheten så gott det går i väntan på att samhället ska samla sig till ett krafttag. Det är vad denna utredning också vill bidra till att åstadkomma, en kraftsamling som utöver en övergripande vision om dessa skolor som framkantmiljöer för utvecklingen av undervisning innehåller förslag på:

- Ökad styrkraft, förbättrad samordningsförmåga och förändrad liksom stärkt resurstilldelning.
- Attraktiva anställningar och skollokaler.
- Samarbeten med det omgivande samhället till stöd för elevers lärande och skolornas förmåga till måluppfyllelse.
- Nya utvecklings- och karriärmönster som säkerställer tillgång till avancerad kompetens.
- Utvidgade möjligheter till undervisning i syfte att utveckla elevers måluppfyllelse.
- Ett orkestrerat arbete för sådan verksamhetsutveckling som leder till ökad måluppfyllelse och kunskapstillägnelse.
- Aktivt arbete med elevers och familjers kunskap om och hållning till skola och utbildning.
- Starkare arbetssätt kring skolsociala problem och utmaningar.
- Förbättrade arbetssätt kring språkrelaterade utmaningar.

Betänkandet *Med undervisningskicklighets i centrum* satte fokus på såväl kompetensens betydelse för skolresultaten som betydelsen av att fokusera undervisningen. I Illinois har man sedan ett antal år bedrivit ett fokuserat arbete för att utveckla fyra tusen skolor där arbetet bygger på ett antal ”vitala stödformer”: effektiva ledare, samverkande lärare, stödjande miljö, involverade familjer och i centrum av

¹⁴⁰ SOU 2014:5.

dessa – ett strikt fokus på ambitiös undervisning.¹⁴¹ Det är också vad som här lyfts fram vilket ställer krav på en förändrad organisation och en förbättrad resurstilldelning.

10.5 Utredningens bedömning

En del samhällsproblem saknar tydliga lösningar. Skolors underprestationer är inte ett sådant problem. Det gör inte heller frågan om hur vi ska öka likvärdigheten i den svenska skolan. Som skisserats ovan finns det kunskap om vad som bör göras. Självfallet är beskrivningen ovan inte fullödlig och alla åtgärder är inte lämpliga i alla förekommande fall. Men det är besvärande att notera att det finns både åtgärder och arbetssätt som skulle kunna råda bot på de problem som vi känner till. Det är bara att konstatera att ett mer långtgående ansvarstagande hade behövts från huvudmännens sida men också att staten hade kunnat göra mer.

Det är därmed också bara att konstatera att det nuvarande skolsystemets grundläggande mekanismer inte är designade för att generera likvärdighet. Att likvärdigheten i dess olika dimensioner inte utvecklats åt rätt håll är väl känt och det är anmärkningsvärt att varken den nationella eller den lokala skolpolitiken har förmått att distinkt och kraftfullt agera för att de facto åstadkomma såväl höjd måluppfyllelse som ökad likvärdighet. Den uppgiften ligger nu framför oss.

I utredningens inledning betonades att de förslag som utredningen lämnar snarast är att se som ett sista försök att reformera den nuvarande styrningsmodellen. Det är oacceptabelt att det inte sker väsentliga förbättringar inom de för skolväsendet centrala områden som utredningen har haft att överväga. Men det är också utredningens uppfattning att det går att åstadkomma en positiv utveckling om de förslag som utredningen lägger implementeras.

En grundläggande aspekt för bättringsarbete är strävan att förbättra och att man faktiskt övervakar utvecklingen. Det senare kan göras på olika sätt och det är väl känt att en myckenhet av uppföljning kan bli instrumentell och till intet förpliktigande. Men det

¹⁴¹ Klugman m.fl. (2015). Nihad Bunar har i sina rapporter till såväl Stockholms som Malmös kommissioner uppmärksammat viktiga rapporter som denna. Se även OECD (2012) som landar i en liknande analys.

är också uppenbart att det går att göra på ett seriöst och utvecklingssträvande sätt.¹⁴² Den svenska skolan saknar en systematisk och kontinuerlig uppföljning av skolans likvärdighet och dess kompensatoriska förmåga. Utredningen menar att en sådan måste komma till utifrån de nationella målsättningarna inom området.

10.5.1 Kontinuerlig uppföljning av nationella mål

Utredningens bedömning: Förskoleklassens och grundskolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga behöver följas upp systematiskt och kontinuerligt.

Skolverket bör i samråd med övriga skolmyndigheter kontinuerligt genomföra dialoger med skolhuvudmännen om arbetet för att nå de nationella målsättningarna.

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. Rådet bör knytas till Skolverket.

Allt sedan grundskolan etablerades har frågan om dess likvärdighet varit central och olika generationer av skolmyndigheter har i olika rapporter adresserat frågan. Detta arbete har haft såväl kvaliteter som förtjänster men det är dock något förvånande att det inte finns en mer uttalad systematik i detta arbete och att trycket på att öka likvärdigheten inte heller har varit så stort att frågan prioriterats på ett sådant sätt att utvecklingen tvingats i den önskvärda riktningen. Mot bakgrund av Skolkommissionens förslag om nationella målsättningar beslutade regeringen 2018 om sådana målsättningar. Enligt regeringen är innebörden inte att dessa ”ersätter eller minskar betydelsen av de krav, mål och riktlinjer som finns i styrdokumentet” utan i stället betonas dess betydelse i termer av en konkretion och förbättrade möjligheter att ”följa utvecklingen i svensk skola”.¹⁴³ De

¹⁴² Se t.ex. hur Bryk m.fl. (2016) hanterar denna aspekt inom ramen för vad de benämner som *improvement science* och som ingår som en del i den breda approach som uttrycks bl.a. i deras *The six improvement principles*: ”nr 4. We cannot improve at scale what we cannot measure” och som ingår i den basala utvecklingscykeln Plan – Do – Study – Act. samt hur Fullan & Quinn (2016) sätter in uppföljning i *The Coherence Framework* övergripande och i delmängden ”securing accountability”. Se även Fullan m.fl. (2018).

¹⁴³ Protokoll vid regeringssammanträde 2018-08-30, I:6, (U2018/03428/S).

nationella målsättningarna gäller tre områden: kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet mellan skolor.

I bakgrunden till beslutet så ansluter sig regeringen den analys som Skolkommissionen gjorde om att likvärdigheten minskar och att bristande likvärdighet är skadligt för individer och samhälle. Trenden med ökade skillnader och tilltagande skolsegregation måste ”motverkas och brytas” och regeringen fastställde därför också följande målsättning:

Likvärdigheten i skolan ska förbättras. Skillnader mellan skolor ska minska.

Till den övergripande nationella målsättningen om ökad likvärdighet föreslog Skolkommissionen också tre delmål:

- Grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund.
- Skillnaderna i kunskapsresultat mellan grundskolorna ska minska.
- Sambandet mellan elevernas familjebakgrund och kunskapsresultat ska minska.

Realiseringen av en fokuserad och systematisk process för förbättringar i den svenska skolan som Skolkommissionen avsåg med förslaget om nationella målsättningar tog ett kliv framåt i februari 2020 när regeringen gav skolmyndigheterna i uppdrag att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer.¹⁴⁴ I uppdraget ingår att sammanställa information om vilka faktorer och förutsättningar som kan anses vara avgörande för en effektiv skolutveckling. Detta tillsammans med de nationella målsättningarna ska bilda ett nytt kvalitetsramverk för den svenska skolan.

Utredningen delar regeringens bedömning att etableringen av ett sådant ramverk är betydelsefullt och att det är viktigt att delmål och indikatorer ska kunna användas av huvudmännen för uppföljning. Av uppdraget framgår också att ramverket inkluderar en ambition om etablering av en dialog mellan stat och huvudmän på basis av de observationer som görs vad gäller utvecklingen av de nationella målsättningarna. Utredningen instämmer till fullo i denna ambition men menar att arbetet måste ske med en större tyngd i meningen:

¹⁴⁴ Regeringsbeslut 2020-02-27, I:1, bilaga (U2020/00734/S).

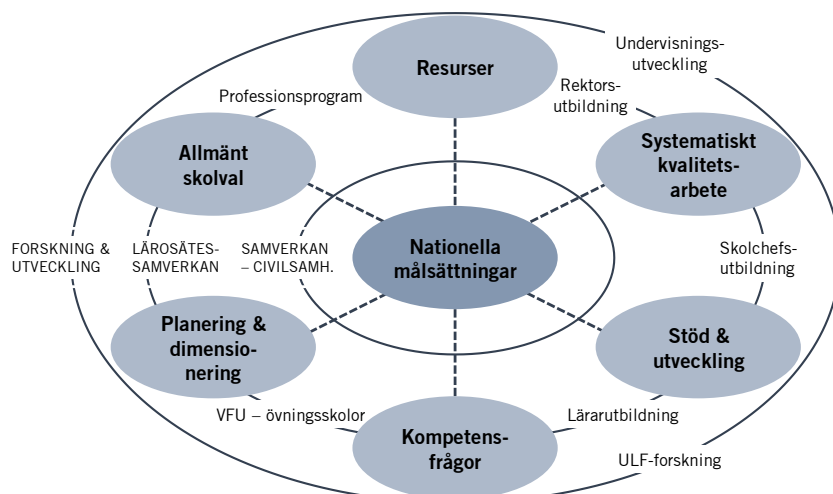
- att huvudmännen ska använda ramverkets indikatorer,
- att huvudmännen ska delta i dialoger rörande uppfyllelsen av de nationella målsättningarna,
- att dialogen ska organiseras av Skolverket och genomföras av Skolverket regionalt och i samråd och samarbete med övriga skolmyndigheter,
- att samarbetet med huvudmännen, i detta avseende, ska identifiera de av huvudmannens skolenheter som har störst svårigheter att nå de nationella målsättningarna,
- att samarbetet med huvudmännen också ska inkludera en precisering av konkreta åtgärder från huvudmannens sida och i kombination med det etablering av stöd från skolmyndigheterna, och
- att samarbetet också ska innefatta tidssatta handlingsplaner.

Ett sammanhållet arbete med kvalitetsramverket

Som omnämnts ovan är det inte så att vi inte vet vad som behöver göras när skolor inte lyckas. Problemet är att få det att hända och att förändringen blir bestående. För det förra behövs uppenbarligen ett ökat tryck i saken samt förbättrade förutsättningar och för det senare spelar det sannolikt stor roll att utformandet av åtgärder kan ske i direkt relation till den konkreta problematiken och i relativ närhet till verksamheten så att den i hög grad byggs inifrån.

Den bedömning som presenterats i kapitel 3 om att staten bör etablera sig på regional nivå för att där tillhandahålla en rad funktioner ska också ses i detta perspektiv. I dess arbete och årliga arbetscykel bör det ingå att föra en dialog med skolhuvudmännen om den aktuella situationen, om förbättringstakten, om de utvecklingsbehov som huvudmännen ser (och som Skolverket också följer fast ur ett bredare perspektiv) och om deras handlingsplaner för att åstadkomma signifikant förbättring. Detta arbete blir därmed en väsentlig del av det kvalitetsramverk som är under utveckling. Ett sätt att se på Skolverkets arbete regionalt är att det binder ihop det nationella kvalitetssäkringsarbetet med det lokala och som illustreras nedan.

Figur 10.11 De nationella målsättningarna i ett större sammanhang



Ett sammanhang för en stärkt kvalitetskultur

Det kvalitetsramverk som beskrivits ovan innebär en kraftsamling och en ökad fokusering och ramverket lägger grund för både ökad samsyn och intensifierat ansvarstagande och att etableringen av Skolverket regionalt är central för denna typ av utvecklande samverkan. Vad utredningen saknar i det hittillsvarande arbetet med att utveckla detta ramverk är en tydlighet kring processen både vad gäller arbetsformerna och att detta är en specifik uppgift.

Kvalitetsarbete sker i olika former och har olika stor förändringskraft. De cykler av kvalitetssäkrande arbete som beskrivits i anslutning till figur 10.10 ovan kan genomföras instrumentellt i form av ett dokumentorienterat arbetssätt. Det kan också genomföras på ett sätt som är problem- och förbättringsorienterat och som bygger på ansvarstagande dokumentation, ömsesidig dialog och ett lika handfast som konstruktivt utvecklingsarbete med tydlig blick riktad mot att faktiskt åstadkomma resultat. Det är det senare som utredningen menar behöver komma till stånd.

Det centrala i sammanhanget är alltså inte primärt rapporteringen utan förändringen. Det låter triviale men måste ändå sägas. Det som krävs är att på professionell bas förstärka den kvalitetskultur som kan förhindra att insikter om missförhållanden inte leder till förbät-

ring. Eftersom vi i dag i hög utsträckning arbetar med likvärdighetsutmaningar som är kända sedan länge har nuvarande styrningsmodell uppenbarligen inte utvecklat en kultur vad gäller ledning, uppföljning och verksamhetsutveckling som lika självklart som kraftfullt tillser att brister åtgärdas.

Utredningen vill därför vara tydlig med att en av poängerna med en regional myndighetsstruktur är att skapa en sådan mötes- och samverkansytta så att ett sådant kvalitetsarbete får de bästa tänkbara förutsättningar. Hög kompetens och stark professionalitet hör till dessa förutsättningar. För detta krävs att Skolverket regionalt kan rekrytera såväl erfaren skolverksexpertis som personer i dag anställda hos huvudmännen. Utredningen har i sina möten fått många bevis på att det hos huvudmännen, på såväl förvaltningsnivå som skolnivå, finns mycket skicklig personal som kan bidra med värdefulla kunskaper och erfarenhet i detta sammanhang. Tillsammans kan dessa lägga en mycket god kompetensgrund för arbetet. Det finns således enligt utredningen en god grund för att utveckla den typ av realförändrade arbete som behövs för att nå ökade kunskapsresultat, ökad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet mellan skolor så som de nationella målsättningarna stadgar och till vilket det nya kvalitetsramverket syftar.

Frågan om kvalitet och likvärdighet måste vara synlig och arbetet kontinuerligt

Skolmyndigheterna har med naturlighet utifrån skolans breda uppdrag en rad omfattande uppgifter. Myndigheterna arbetar därför i bredd med många uppgifter. Utredningen menar dock att situationen vad gäller kvalitet och likvärdighet sannolikt hade varit annorlunda om myndigheternas arbete i dessa frågor hade varit mer fokuserat och mer tydligt. Därför menar utredningen att myndighetsarbetet utifrån kvalitetsramverket behöver vara tydligt och kontinuerligt. Detta betyder för Skolverket att, förutom att etableras regionalt, också ytterligare tydliggöra arbetet med att öka likvärdigheten, en uppgift som redan i dag är prioriterad inom myndigheten.

Debatten om skolan har under lång tid gått i cykler som styrts av publikationstillfällen av t.ex. PISA-rapporterna. Detta är naturligt då den information som då kommer uppfattas säga något väsentligt om tillståndet i den svenska skolan. Det fokuserade arbete vad gäller

kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i kvalitetsramverket bör förutom att genomföras lokalt också rapporteras med visst intervall. En sådan återkommande rapportering om den nationella utvecklingen skulle bli ett viktigt komplement till de komparativa studier (exv. PISA och TIMSS) som regelbundet sätter in den svenska skolans kvaliteter i ett internationellt perspektiv. Detta skulle lägga en grund för ett återkommande kvalificerat samtal om den svenska skolans utveckling vad gäller kvalitet och likvärdighet.

Ett internationellt och oberoende expertråd till stöd för arbetet med de nationella målsättningarna

Till stöd för utvecklingen mot ökad kvalitet och en mer likvärdig skola menar utredningen avslutningsvis att ett internationellt och oberoende expertråd bör bildas. Ett internationellt råd, sammansatt av t.ex. erkända forskare från olika discipliner, ledande personer inom andra länders skolmyndigheter och företrädare för skolledare och lärare i framgångsrika skolsystem skulle kunna fylla en viktig roll i arbetet med det nationella kvalitetsramverket genom att utifrån och på basen av sin expertis kunna bedöma utvecklingen i relation till uppsatta mål och lämna rekommendationer till stöd för utvecklingen i de fall arbetet sviktar.

I svenska myndigheter förekommer olika former för råd till dess ledning, t.ex. har såväl Skolverket som Skolinspektionen insynsråd. Skillnaderna mellan insynsråd och detta expertråd är dock viktiga att notera. För det första eftersträvas här en blick utifrån. För det andra är fokusområdet inte myndigheten utan den svenska skolan och dess utveckling utifrån kvalitetsramverket. För det tredje ska råd inte lämnas till myndigheten utan till regeringen gällande arbetet med att förverkliga de nationella målsättningarna.

Sverige har både ett klimatpolitiskt råd och ett finanspolitiskt råd med inriktning som liknar den här beskrivna. Den svenska riksdagen antog 2017 ett klimatpolitiskt ramverk för att ta ett samlat grepp över utvecklingen av miljöarbetet. Ramverket utgörs dels av en klimatlag, dels av målsättningar och ett råd som ska följa utvecklingen. Det Finanspolitiska rådet inrättades 2007 och har i uppgift att driva en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. I båda fallen är grundtanken med råden att granska politiken, dess effekter och de underlag man arbetar utifrån. I båda fallen finns också andra myn-

digheter inom området men som inte är oberoende eller har fokus på uppföljning och granskning. Till skillnad från dessa råd, som är egna myndigheter, menar utredningen att expertrådet för skolans kvalitet och likvärdighet bör knytas till Skolverket som värmyndighet. En fördel med en sådan lösning är att den medger ett maximalt fokus på uppgiften och den minimerar administrativa kostnader.

11 Konsekvensanalys

Enligt direktivet ska utredaren redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslagen. Häri ingår bl.a. att beskriva eventuella konsekvenser som förslagen kan få för gymnasieskolan. Utredaren ska redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv. Utredaren ska vidare, i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredningen ska också särskilt analysera hur kommunala och enskilda huvudmäns skilda förutsättningar påverkar och påverkas av de förslag utredningen lämnar.

Utöver det som framgår av utredningens direktiv ska utredningen enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning.

11.1 Vilka berörs av utredningens förslag?

Inledningsvis bör det igen betonas att skolan är en angelägenhet för hela samhället varför många kommer att beröras av utredningens förslag. Mer konkret kommer dock utredningens förslag att beröra elever, föräldrar, lärare, rektorer och övrig skolpersonal i förskoleklass, grundskola, sameskola och grundsärskola. Vidare berörs enskilda, kommunala och statliga huvudmän. De statliga myndigheter som berörs är Sameskolstyrelsen, Skolverket, Skolinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd samt förvaltningsdomstolarna.

Utredningens uppdrag omfattar inte hela skolväsendet utan huvudsakligen skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningen ser dock stora fördelar med att fler skolformer omfattas av flera av utredningens förslag, t.ex. kan det finnas fördelar med att även antagningen till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan hanteras av Skolverket regionalt. Det finns också tydliga fördelar med att den föreslagna förändringen av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag omfattar även de delar av statsbidragen som är särskilt riktade till andra skolformer än de som ligger inom utredningens uppdrag, liksom fördelar med att Skolverket regionalt får i uppdrag att följa även andra skolformers verksamhet för att kunna se till en huvudmans hela skolverksamhet.

11.2 Samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen

En väl fungerande förskoleklass, grundskola och grundsärskola ger positiva konsekvenser för såväl enskilda individer som för samhället som helhet. Stora samhällsekonomiska vinster kan nås med ett skolväsende i vilket alla elever ges goda möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och där alla ges tillgång till bildning, personlig utveckling och förutsättningar till ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden och i ett demokratiskt samhälle. Förändrade kostnader i skolväsendet behöver samtidigt vägas mot förändrade kostnader i andra välfärdsområden. Denna avvägning ligger dock utanför utredningens uppdrag men utredningen vill med eftertryck betona den grundläggande utbildningens viktiga roll för individen och för samhället.

Enligt Skolverkets statistik saknade drygt 17 600 elever, eller 15,7 procent av eleverna, som gick ut grundskolan 2019 behörighet

till något av gymnasieskolans nationella program. Bland elever som har kommit till Sverige relativt sent dvs. i högre skolålder, är andelen behöriga till nationellt program betydligt lägre. Även bland elever med en svagare socioekonomisk bakgrund är andelen med gymnasiebehörighet betydligt lägre än bland elever med en starkare socioekonomisk bakgrund. Grundskolan lyckas alltså inte uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen i enlighet med skollagens reglering.

Ökade möjligheter att uppnå gymnasiebehörighet ökar chanserna för att fullfölja gymnasiet och för inträde på arbetsmarknaden. Skolmisslyckanden får konsekvenser för såväl den enskilda individen som för samhället. Kostnaden för individen kan bestå av försenad etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen försörjning samt ohälsa. Kostnaden för samhället beror bl.a. på hur många ungdomar som lämnar grundskolan med låga eller ofullständiga betyg och tiden det tar att inhämta kunskaperna och för att etablera sig på arbetsmarknaden.

De elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program löper större risker att misslyckas i gymnasieskolan och att hamna i utanförskap senare i livet. Socialstyrelsen visade 2010 att endast en fjärdedel av elever med låga betyg i grundskolan hade slutfört en gymnasieutbildning.¹ Endast cirka 15 procent av elever som påbörja ett introduktionsprogram lämnar gymnasieskolan med examen. Att misslyckas i grundskolan innebär att antalet valbara program i gymnasieskolan begränsas och att sannolikheten för att inte slutföra gymnasieutbildningen ökar. Kunskaperna från och resultaten i grundskolan är alltså av stor vikt för framgångsrika gymnasiestudier, vilka i sin tur är avgörande för att komma in på arbetsmarknaden liksom för att vara kvar på arbetsmarknaden.² Socialstyrelsens rapport visar också att låga eller ofullständiga betyg från årskurs 9 var den starkaste riskfaktorn för framtida psykosociala problem. Omvänt var frånvaron av skolmisslyckande den starkaste skyddande faktorn.

Till de samhällsekonomiska kostnaderna behöver det förlorade produktionsvärde räknas som uppstår då individer som annars skulle arbeta inte gör det. Dessutom uppstår kostnader i form av minskade

¹ Socialstyrelsen (2010). Tyvärr finns ingen senare uppdatering av den tidigare löpande uppdaterade rapporten.

² SKR (2015).

skatteintäkter samt ett ökat behov av bidrag men de samhällsekonomiska kostnaderna kan också innefatta ökade kostnader för vård eller rehabilitering samt kostnader för rättsväsendet. Till kostnader för samhället kan även räknas sådant som minskad produktivitet hos arbetskraften och därmed försämrade konkurrenskraft för företagen, utanförskap och förhöjd risk för kriminalitet.

Att faktiskt beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna av skolmisslyckanden eller försenat inträde på arbetsmarknaden är däremot svårare. Ett beräkningsexempel finns i rapporten *Unga, misslyckande och arbetsmarknad* där de tänkbara och möjliga samhällsekonomiska effekterna av ett fungerande stöd för elever med funktionsnedsättning analyseras.³ Rapporten visar att de samhällsekonomiska kostnaderna vid ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde på tio år för en enskild individ utan några psykosociala problem uppgår till 4 miljoner kronor i form av produktionsbortfall och försörjningsstöd. Om psykosociala problem tillkommer uppgår kostnaden för samhället till 6 miljoner kronor och vid missbruksproblem uppgår kostnaderna till 10 miljoner kronor. Rapportförfattarna förklarar det faktum att så pass många elever tillåts misslyckas i skolan med att kostnaderna för utanförskap i regel drabbar någon annan aktör och sker betydligt längre fram i livet. Stuprörstänk och kortsiktighet sätter därmed käppar i hjulet för en god ekonomisk resurshushållning. I rapporten *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull* har författarna försökt estimerat det värdeskapande som går förlorat när cirka 10 procent av en årskull misslyckats med att erhålla en gymnasial examen vid 24 års ålder.⁴ Skolmisslyckandet förväntas enligt rapporten leda till en samhällsförlust, det vill säga ett förlorat värdeskapande, på 53 miljarder kronor per årskull fördelat över det yrkesverksamma livet mellan 24 till 65 år. Ungefär hälften av den förlust som uppstår drabbar individer i form av lägre inkomster, medan den andra hälften drabbar offentlig sektor i form av lägre skatteintäkter.

Utredningens förslag och bedömningar förväntas bl.a. innebära att statliga insatser och resurser i högre grad fördelas utifrån huvudmäns behov och lokala förutsättningar, detta bl.a. genom att de riktade statsbidragen förändras och anpassas efter huvudmännens förutsättningar både till innehåll och omfattning liksom att staten,

³ Nilsson m.fl. (2014).

⁴ Hök & Sanandaji. (2017).

genom att Skolverket etableras regionalt, får bättre verktyg att fungera rådgivande och stödjande för huvudmän och skolor. Utredningens förslag om förändrade förutsättningar för skolval förväntas leda till en minskad segregation mellan skolor och att fler elevgrupper får möjlighet att gå på skolor med högt mervärde. Talar man i termer av sociala investeringar, dvs. att kostnaden för en åtgärd i skolan i dag ställs mot förväntade vinster i framtiden, bedöms förslagen ha förutsättningar att bli framgångsrika.⁵ Detta kräver dock att beräkningen kan ställa den nutida säkra kostnaden i skolan mot en framtida osäker intäkt t.ex. för kommunens socialförvaltning eller i minskade kostnader i socialförsäkringssystemet.

11.3 Konsekvenser för staten

Utredningens övergripande bedömning är att staten behöver ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska bli mer likvärdig och kompensatorisk än i dag. Detta förväntas uppnås genom flera förändringar, bl.a. genom att myndigheter etableras regionalt för att ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i regionen ska kunna etableras liksom för att hantera skolvalssystemet, men också genom att statens finansiella styrning förändras, t.ex. genom ändrade förutsättningar för de riktade statsbidragen. En sammanfattande tabell över de samlade ekonomiska konsekvenserna som förslagen innebär för staten återfinns sist i avsnitt 11.3.2.

11.3.1 Konsekvenser för myndigheter

Statens skolverk

Utredningen menar att Skolverket bör etablera en regional närvaro och att myndigheten ska få vissa ytterligare uppgifter än vad den har i dag, t.ex. ansvar för systemet för ansökan och beslut om skolplacering, skolvalssystemet. Utredningens förslag kommer också att påverka myndighetens arbete med statsbidrag och uppföljning.

Utredningen lämnar inget förslag vad gäller antalet platser som myndigheten bör etableras på, detta kan inte avgöras enbart utifrån

⁵ Mötesplats Social Innovation (2013).

de områden som utredningen har i uppgift att lämna förslag om, men utgår i beräkningen från att myndigheten, utöver centralt, bör finnas tillgänglig vid cirka 20 platser regionalt. Detta skulle innebära att varje region ska följa och samarbeta med i genomsnitt cirka 45 olika huvudmän. Då huvudmännen är av olika storlek, har olika antal skolenheter och elever liksom olika förutsättningar i övrigt behöver inte bara antalet huvudmän utan även skillnaderna mellan dessa liksom olika geografiska förutsättningar tas i beaktande när beslut fattas om vilka huvudmän som ska tillhöra vilken region liksom de regionala kontorens placering. Till varje region behöver det rekryteras personal med olika kompetens för att hantera myndighetens uppgifter.

Resurser behöver avsättas för upphandling, inköp, anpassning och driftstöd av ett nytt skolvalssystem. Här finns flera system som redan används av kommuner, både enskilt och tillsammans, vilka bör kunna ligga till grund för ett nationellt system i stället för att ett helt nytt ska konstrueras. Det är också av stor vikt att den expertis som redan finns i frågan tas till vara när systemet byggs upp. Utredningen bedömer att 50 miljoner kronor per år behöver avsättas under 3 år för att systemet ska kunna utvecklas och sjösättas. Under utvecklingstiden kommer det också finnas behov av personal som informerar huvudmän om det nya regelverket och det nya systemet liksom samlar in uppgifter om och bedömer de urvalsgrunder som huvudmännen avser att använda när skolvalssystemet tas i bruk.⁶

Utredningen bedömer att det när skolvalssystemet finns på plats behövs i storleksordningen 10 systemtekniker, 10 personer som arbetar med support samt 10 personer som arbetar med utbildning och utvecklingsidéer, sammanlagt cirka 30 årsarbetskrafter vilket skulle innebära en årlig kostnad om cirka 26 miljoner kronor vilket myndigheten behöver tillföras. Till detta kommer löpande kostnader för servrar och övrig teknisk utrustning vilket bedöms kunna hanteras inom Skolverkets förvaltningsanslag. Utredningen bedömer att en större arbetsinsats kommer att krävas av Skolverket när det gemensamma systemet ska sjösättas. Arbetsmängden kommer dock att minska redan året efter att det första gemensamma skolvalet ägt rum. Skolverket ska enligt utredningens förslag godkänna de urvalsgrunder som huvudmän väljer att tillämpa vid urval till sina skolenheter. Innan det första gemensamma skolvalet sker ska samtliga huvudmän

⁶ Personalkostnaderna är beräknade utifrån snittkostnaden för Skolverkets personal 2018 som var cirka 881 500 kronor per person och år.

besluta om, rapportera in och få sina urvalsgrunder godkända av Skolverket. När urvalsgrunderna godkänts kan urval ske i enlighet med dem. Skolverket behöver inte företa en formell prövning varje år av huvudmäns tidigare godkända urvalsgrunder utan det är endast de huvudmän som vill ändra urvalsgrunder som behöver anmäla detta och få det godkänt av Skolverket. Enligt utredningens bedömning kommer endast ett begränsat antal huvudmän årligen ändra urvalsgrunder, vilket innebär att arbetets omfattning därmed begränsas. Det är av stor vikt att Skolverket startar processen i god tid inför den första gemensamma antagningen. Under 2 år bedöms därför ytterligare vardera 10 årsarbetskrafter för administrativa och utbildande uppgifter behövas. Dessa två år behöver därmed myndigheten tillföras ytterligare 17,5 miljoner kronor per år.

För övriga uppgifter som Skolverket föreslås hantera beräknas följande behov av årsarbetskrafter och kostnader.

- 45 årsarbetskrafter för hantering av sektorsbidraget. Detta inkluderar bedömning och uppföljning av huvudmännens utvecklingsplaner liksom visst stöd i genomförandet. Utredningen räknar med att varje årsarbetare i snitt kan ansvara för 20 huvudmän. Detta innebär en årlig kostnad om cirka 40 miljoner kronor. Skolverket fattade 24 000 beslut om statsbidrag år 2018 till en kostnad om cirka 80 miljoner kronor.⁷ Den nya ordningen med ett större statsbidrag i stället för många små kommer att leda till att antalet bidragsbeslut minskar kraftigt även om varje bidragsbeslut innebär en påtagligt ökad arbetsinsats. Utredningen bedömer därför att kostnaderna kan hanteras inom nuvarande anslag. Detta är dock beroende av hur många av de nuvarande statsbidragen som slås ihop.
- 10 årsarbetskrafter för uppföljning och analys av skolvalet och utvecklingen i regionerna. Detta innebär en årlig kostnad om cirka 9 miljoner kronor. Skolverkets analysavdelning centralt använde 214 miljoner kronor 2018.⁸ Förslaget innebär delvis nya uppgifter varför myndigheten bör tillföras 5 miljoner kronor.

Utredningens beräkning innefattar endast kostnaderna för de uppgifter utredningen lämnar förslag kring. Till detta kommer t.ex. OH-kostnader vilket bedöms kunna rymmas inom nuvarande ram. Ut-

⁷ Skolverket (2019g), s. 70 & 72.

⁸ Skolverket (2019g), s. 20.

redningen bedömer också, men lämnar inga förslag om, att Skolverket regionalt ska ha flera uppgifter än de ovan beskrivna. Sådana uppgifter är t.ex. samordning och planering av kompetensutveckling i regionen samt kontakt med universitet och högskolor och bedömning av behovet av att nya skolor etableras i regionen. I vissa regioner behöver också särskild kompetens finnas vad gäller stöd till särskilt utsatta skolor liksom kvalitetsstöd till huvudmän med små skolenheter i glesbygd. Detta kommer självklart också att innebära kostnader för myndigheten, i relativt stor utsträckning kommer dock resurser att kunna flyttas från Skolverket centralt. Ett internationellt råd med uppgift att följa och lämna rådgivande synpunkter kring arbetet med de nationella målsättningarna bedöms också behöva inrättas vid myndigheten.

Om inte erforderliga beslut fattas för att Skolverket ska etableras regionalt bedömer utredningen att Skolverket centralt bör hantera de uppgifter som utredningen föreslår ska hanteras i den regionala organisationen. Utredningen bedömer dock att en betydande del av den potential som ligger i ett nära samarbete i en region då riskerar att förloras.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM

SPSM har redan beslutat att under 2020 etablera ytterligare 16 samverkanskontor runt om i landet men kan komma att behöva överväga den fysiska lokaliseringen av dessa liksom behovet av att eventuellt finnas på ytterligare platser tillsammans med Skolverket. SPSM och Skolverket bör hitta arbetsätt som bidrar till att myndigheternas arbete regionalt harmonierar och förstärker varandra i stödet till skolverksamheten i regionen. Utredningen ser stora fördelar med samlokalisering och strategisk liksom operativ samverkan. Förändringarna förväntas kunna ske inom myndighetens nuvarande anslag.

Förslaget om en mer allsidig elevsammansättning omfattar inte de statliga skolformerna och bedöms därför inte få några konsekvenser för SPSM.

Skolinspektionen

Skolinspektionen gör i dag vid tillståndsgivningen en prövning av de urvalsgrunder som en enskild huvudman vill använda sig av vid urval. De urvalsgrunder som enskild huvudman får använda föreslås fastställas i lag och ska godkännas av Skolverket varför sådan prövning ej längre är behövlig. Den arbetsinsats som krävts för prövningen av urvalsgrunderna har dock varit synnerligen begränsad varför inga förslag om förändringar av myndighetens anslag lämnas.

Skolväsendets överklagandenämnd, SÖN

I dag prövar SÖN överklagade beslut inom skolväsendet, däribland beslut om placering i kommunala förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor. Utredningen föreslår att beslut att placera en elev vid en skolenhet efter principen om rimlig närhet eller efter godkända urvalsgrunder inte ska kunna överklagas. Beslut hänförliga till eleven, t.ex. att placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, eller att frånga vårdnadshavares önskemål om en skolplacering om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen ska däremot även fortsättningsvis kunna överklagas. År 2019 avgjordes totalt drygt 1 000 skolplaceringsärenden vid Skolväsendets överklagandenämnd till en uppskattad kostnad om cirka 4 miljoner kronor. Utredningen gör mot bakgrund av fjolårets statistik bedömningen att SÖN kommer att behöva hantera ett betydligt färre antal överklaganden med anledning av utredningens förslag. Statens skolinspektions förvaltningsanslag (Skolinspektionen är värmyndighet för SÖN) bör därför minskas med 3,9 miljoner kronor.

Förvaltningsdomstolarna

Eftersom Skolverket kommer att fatta beslut om skolplaceringar kommer skolplaceringsbeslut inte längre kunna överklagas enligt kommunallagen. Detta innebär att förvaltningsdomstolarna kommer få en minskad ärendeströmning såvitt avser så kallade kommunalbesvär. Förvaltningsdomstolarna kommer å andra sidan att

behöva hantera överklaganden från enskilda och kommunala huvudmän vad gäller Skolverkets beslut om att underkänna en huvudmans urvalsgrunder. Detta betyder att förvaltningsdomstolarna kommer att behöva hantera en ny kategori av ärenden.

Kommunala huvudmän kommer fortsatt kunna utarbeta principer för hur elever ska garanteras en skolplacering i närhet till hemmet. Majoriteten av de urvalsgrunder som utredningen föreslår ska gälla för såväl kommunala som enskilda huvudmän är redan i dag väl etablerade principer för urval vid kommunala och/eller fristående skolor så som bl.a. syskonförtur, verksamhetsmässiga samband eller skolspår. Det är vidare så att endast skolhuvudmän, och inte vårdnadshavare, kommer att kunna överklaga Skolverkets beslut att avslå urvalsgrunder. Mot bakgrund härav är utredningens uppfattning att det totala antalet mål vid förvaltningsdomstolarna kommer att minska kraftigt jämfört med dagsläget.

Utredningen bedömer att förvaltningsdomstolarnas ärendemängd och därmed kostnader sammantaget kommer att minska i och med förslagen. Att uppskatta förändringen är mycket svårt. Det är i dag inte möjligt att få uppgifter om hur många överklaganden inom området som förvaltningsdomstolarna årligen har att hantera, Domstolsverket har endast statistik per målgrupp och inte underkategorier, så den enda tillgängliga uppgiften är det totala antalet kommunalbesvär som hanteras. Utredningen uppskattar att förvaltningsdomstolarnas anslag kan minskas med 10 miljoner kronor.

Sameskolstyrelsen

Information om sameskolorna liksom möjlighet för vårdnadshavare att lämna önskemål om placering i sameskola kommer, i likhet med kommunala och enskilda skolenheter, att ingå i det nationella ansökningssystemet. Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan ska dock även fortsättningsvis prövas av Sameskolstyrelsen.

Barn till samer får alltid fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan, därutöver har även andra barn möjlighet att göra det om särskilda skäl finns.⁹ Utbildning i sameskolan är en rätt som tillkommer barn till samer. Enligt utredningens bedömning bör det därför inte bli aktuellt att Sameskolstyrelsen ska

⁹ 7 kap. 7 § skollagen.

anmäla till Skolverket regionalt hur många elever de kan ta emot vid varje skolenhet. Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan ska dock även fortsättningsvis prövas av Sameskolstyrelsen. Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha annat än marginell påverkan på myndighetens administration eller ekonomi varför inga förändringar vad gäller Sameskolstyrelsens anslag föreslås.

Förslaget om en mer allsidig elevsammansättning omfattar inte de statliga skolformerna och bedöms därför inte få några konsekvenser för Sameskolstyrelsen.

11.3.2 Övriga konsekvenser för staten

Utredningen föreslår att staten tar ett ökat ansvar för att skolans resurser och föreslår därför ett tillskott om 3 miljarder kronor årligen med start 2021 till förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. Tillskottet syftar till att möjliggöra en kraftfull satsning på skolans likvärdighet och bl.a. svara mot skolans mer utmanande elevsammansättning. Bidraget ska fördelas mellan huvudmännen baserat på det socioekonomiska index som i dag används för fördelning av statsbidraget för ökad likvärdighet. Utredningen menar att skolan behöver tillföras ytterligare 3 miljarder kronor inom ramen för ordinarie budgetprocess men, då utredningen måste föreslå hur alla förslag ska finansieras, föreslår utredningen att pengar överförs från den kommunalekonomiska utjämningen. Detta innebär inte i praktiken ett tillskott om 3 miljarder kronor till skolan, men att 3 miljarder kronor säkras för skolans verksamhet och ej kan användas till annan kommunal verksamhet. De övriga kostnader som uppstår för staten under perioden 2021–2023 föreslår utredningen finansieras genom en omfördelning av medlen på anslaget för utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

*Samlade ekonomiska konsekvenser för staten***Tabell 11.1 Kostnader för staten, vid sidan av utökad statsbidrag**

Miljoner kronor

| Insats | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--------------------------------------|------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Kostnader | | | | | |
| Antagningsystem | 50 | 50 | 50 | | |
| Antagningspersonal | | 26 | 26 | 26 | 26 |
| Tillfällig personal | | 17,5 | 17,5 | | |
| Analys | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Mål socioekonomi | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Intäkter | | | | | |
| Antagnings syst. (kom) | | | +11 | +22 | +22 |
| Antagnings pers. (kom) | | | +75 | +150 | +150 |
| Överklaganden (kom) | | | | +38 | +38 |
| Minskat anslag SÖN | | | +1,9 | +3,9 | +3,9 |
| Minskat anslag förvaltningsdomstolar | | | +5 | +10 | +10 |
| Totalt | -85 | -128,5 | -35,6 | +162,9 | +162,9 |

11.4 Konsekvenser för kommuner*Vissa utgångspunkter*

Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Det ska således göras en analys av de konsekvenser som förslag får för den kommunala självstyrelsen samt en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Lagrådet har dock vid upprepade tillfällen uttalat att gränsdragningen för självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga.¹⁰ Lagrådet har också konstaterat att skolväsendet sedan gammalt hör till den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och inte till vad som brukat definieras som kommunernas fria

¹⁰ Statskontoret (2011), s. 58.

sektor.¹¹ Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en reglering som inskränker den kommunala självstyrelsen.¹² Ett sådant värde är likvärdighet, att det inom vissa områden kan finnas ett nationellt intresse av att skapa en likvärdig samhällsservice i hela landet. Det betyder dock inte att den behöver se exakt likadan ut över hela landet men att den är jämförbar eller någorlunda lika.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. På motsvarande sätt ska de statliga bidragen enligt principen minska om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras billigare än tidigare.

Den regionala myndigheten

Utredningen bedömer att Skolverket bör etablera sig regionalt i syfte att bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet. Avsikten är att staten i sitt arbete exempelvis ska kunna bidra till ökad kunskap och kunskapsutbyte mellan stat och huvudman liksom mellan huvudmän i en region. Skolverket regionalt bör också stödja huvudmännen i regionen i deras resultatuppföljning. Om Skolverket liksom SPSM etablerar sig regionalt innebär det att huvudmännen får närmare till det regionala kontor och de eventuella konferenser, seminarier och möten som anordnas av myndigheten. Det ger större möjligheter till deltagande och mindre kostnader för kommunerna än i dag när sådana arrangemang ofta anordnas på få ställen i landet. Det innebär också att det blir lättare att hitta till myndigheterna och det som myndigheterna kan erbjuda oavsett vilket område inom skolväsendet det gäller.

Utredningen lämnar dock inte något konkret förslag om hur etableringen regionalt ska genomföras varför inga bedömningar av hur det påverkar det kommunala självstyret eller kommunernas kostnader görs.

¹¹ Se t.ex. Lagrådets yttrande, bil. 1 till utbildningsutskottets bet. 1991/92: UbU22. Här gällde utlåtandet frågan om att ålägga kommunerna skyldigheter att lämna ersättning till friskolor motsvarande 85 procent av den beräknade genomsnittskostnaden för en grundskoleelev.

¹² Statskontoret (2011), s. 37 ff.

Förslaget om allsidig social sammansättning

Utredningen bedömer att förslaget i viss mån inskränker självstyret men harmonierar med övrig styrning och med skolans värdegrund och bedöms dessutom vara en fråga som många kommunala huvudmän redan i dag arbetar med. I och med utredningens förslag om reglerade urvalsgrunder får nu de kommunala huvudmännen tydliga verktyg för att kunna nå målet, något som flera huvudmän gett uttryck för att de saknar. Den föreslagna bestämmelsen reglerar inte närmare hur huvudmännen ska agera för att uppnå målsättningen. Det är i stället upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov. Med hänsyn till det stora friutrymme huvudmännen därmed får bedöms inskränkningen i den kommunala självstyrelsen vara begränsad. Ett mer aktivt arbete med att bryta skolsegregationen genom att verka för en mer socialt allsidig elevsammansättning bedöms bidra positivt till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Som bl.a. Skolkommisionen och Skolverket har framhållit är den ökande skolsegregationen en av de viktigaste utmaningarna den svenska skolan står inför. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslaget kan medföra vissa kostnader. Eftersom förslaget syftar till ett mer övergripande främjandearbete är det dock svårt att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna särskilt då insatserna kommer att variera bl.a. utifrån lokala förutsättningar och behov. I vissa mindre kommuner behövs inga åtgärder alls medan det i andra, utöver ett aktivt arbete med urvalskriterier osv. kan kräva t.ex. uppsökande verksamhet till vårdnadshavare eller andra typer av informationsinsatser. Utredningen uppskattar att i snitt 20 procent av en tjänst i varje kommun avsätts för arbetet vilket ger en total kostnad om cirka 30 miljoner kronor årligen vilket kommunerna därmed behöver tillföras.¹³ De enskilda huvudmännen kompenseras genom bidrag från elevernas hemkommuner.

¹³ Samtliga beräkningar av lönekostnader i kommunernas skolförvaltningar är beräknat utifrån SCB:s uppgift om en kommunal handläggares genomsnittliga månadslön på 30 900 kronor 2018 plus arbetsgivaravgifter m.m.

Förslagen om ett gemensamt skolval och reglerade urvalsgrunder

Att den Skolverket tar över ansvaret för administration och beslut om placering av elever kommer att påverka de kommunala huvudmännen. Förslaget får konsekvenser för det kommunala självstyret då besluten om skolplacering lämnas över till Skolverket. Den kommunala huvudmannen kommer även fortsättningsvis att besluta om antalet platser som erbjuds vid respektive skolenhet och kommer också att bestämma vilken metod som ska användas för att tillgodose elevers rätt till en skolplacering nära hemmet samt vilka urvalsgrunder som ska användas när antalet sökande övergår antalet platser vid en skolenhet. Det kommunala inflytandet kommer alltså även fortsättningsvis att vara stort. Förslaget syftar till att begränsa skolsegregationen vilket bedöms vara en av de viktigaste utmaningarna den svenska skolan står inför. Förslaget bedöms också leda till en mer effektiv användning av skolans resurser något som också förslagen om att begränsa skolbyten till en gång per termin liksom att skolpengen flyttas med viss fördröjning när en elev byter skola bedöms ge huvudmannen när förutsättningarna för verksamheten blir mer stabila. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslaget att möjliga urvalsgrunder regleras i lag bedöms dels bidra till ett efterfrågat förtydligande regelverk men dels också ge kommunerna förbättrade möjligheter att arbeta strategiskt för att t.ex. nå en mer allsidig socioekonomisk sammansättning i skolenheterna.

Förslaget innebär att omfattningen av de administrativa uppgifterna som åligger skolförvaltningen kommer att minska i den absoluta majoriteten kommuner. Utredningen uppskattar att den minskade arbetsinsatsen i kommunen med anledning av det nya gemensamma skolvalssystemet och tydligare urvalsgrunderna kommer att innebära att kommunerna i snitt behöver 1 årsarbetskraft mindre per kommun. Detta innebär en minskad kostnad för kommunsektorn om 150 miljoner kronor. Även kommunens kostnader för systemstöd i antagningsfrågorna försvinner när Skolverket tar över ansvaret. Detta beräknas till i genomsnitt 75 000 kronor per år och kommun dvs. totalt cirka 22 miljoner kronor. De statliga bidragen till kommunerna bör därmed minska i denna utsträckning.

Även förslaget om att vårdnadshavare inte ska kunna överklaga placeringsbesluten kommer att avsevärt minska det administrativa arbetet i vissa kommuner. Även här kommer dock stora skillnader att finnas mellan olika kommuner beroende på hur skolverksamheten ser ut lokalt. Även här behöver därför kommunens förändrade kostnad baseras på en uppskattning. Utredningen uppskattar att kommunerna i snitt kommer att behöva 25 procent av en årsarbetskraft mindre per kommun vilket motsvarar en kostnad om cirka 38 miljoner kronor varför de statliga bidragen bör minska med denna summa.

Förslaget att slå samman flera av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag

Den samverkan och uppföljning av arbetet inom ramen för att beviljas det sektorsbidrag som föreslås inrättas kan sägas ha effekter för det kommunala självstyret. Även om det står huvudmannen fritt att välja att avstå från att söka bidraget kan den möjligheten i praktiken vara begränsad med hänsyn till bidragets omfattning och därmed vikt för skolverksamheten. Å andra sidan ersätter sektorsbidraget ett antal av dagens riktade statsbidrag som ska användas till tydligt utpekade delar av verksamheten som inte alltid stämmer överens med det behov som finns lokalt. Sektorsbidraget bygger i stället huvudsakligen på huvudmannens bedömning av verksamhetens behov varför huvudmannen kan sägas få ett ökat inflytande jämfört med i dag. Med hänsyn till regleringens ändamål framstår därför påverkan på den kommunala självstyrelsen som både rimlig och proportionerlig.

Utredningen räknar med att den föreslagna förändrade hanteringen av statsbidragen kommer att leda till att i snitt 50 procent av en årsarbetskraft i skolförvaltningen i varje kommun frigörs när antalet ansökningar och redovisningar begränsas. Detta innebär att resurser i en omfattning som motsvarar cirka 75 miljoner kronor årligen frigörs. Därtill bedömer utredningen att också tid för rektorer och annan personal som behöver bidra med underlag kommer att frigöras. Utredningen bedömer dock att detta inte ska påverka de statliga bidragen till kommunal verksamhet då det är frivilligt att ansöka om statsbidrag.

Förslaget om utökat statligt bidrag till skolan

Ett tillskott om ytterligare 3 miljarder kronor utöver de redan beslutade statsbidrag som införlivas i det nya sektorsbidraget skulle innebära att de kommunala huvudmännen ges bättre förutsättningar att svara mot uppdraget och den mer utmanande elevsammansättningen. Men, då utredningen inte får föreslå att medlen tillförs inom ramen för ordinarie budgetprocess, innebär den föreslagna finansieringen genom minskat generellt statsbidrag via det kommunala utjämnings-systemet att den ekonomiska nettoeffekten för kommunsektorn i sin helhet blir noll, även om effekter kommer att uppstå på kommunnivå.

Av det statliga tillskottet på 3 miljarder kronor beräknas 2 686 miljoner kronor fördelas mellan kommunala huvudmän. Den beräknade fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän bygger på det socioekonomiska index och de uppgifter om genomsnittligt antal elever 2016–2018 som Skolverket har använt för att beräkna det statliga bidraget för likvärdig skola för 2020. Minskningen av det generella statsbidraget är 314 miljoner kronor större, men bör delvis kunna kompenseras genom att kommunerna minskar sina bidrag till fristående skolor i motsvarande mån.

På kommunnivå kan relativt stora effekter uppstå eftersom minskningen av det generella statsbidraget fördelas med samma belopp per invånare i kommunen, medan sektorsbidraget fördelas efter skattat antal elever som ej uppnår behörighet till gymnasiets yrkesprogram. Skattat antal elever som ej uppnår behörighet till gymnasiets yrkesprogram bestäms i sin tur av antalet elever i huvudmannens skola och den socioekonomiska sammansättningen. Allt annat lika kommer kommuner med ett stort antal elever i relation till befolkningen att gynnas, liksom kommuner med svaga förväntade resultat i den kommunala skolan. Eftersom spridningen i socioekonomiskt index är betydligt större än antal elever relativt befolkningen kommer dock socioekonomiskt index att i hög grad dominera utfallet. Baserat på Skolverkets uppgifter och befolkningsuppgift per kommun kan nettoeffekter på kommunnivå beräknas, med en variation från en minskning på 3 300 kronor/elev till en ökning på som mest 4 100 kronor/elev i kommunal skola. I vilken mån dessa förändringar kommer att slå igenom i skolverksamheten beror naturligtvis på hur respektive kommun reagerar på kombinationen av sänkt utjämningsbidrag och höjt sektorsbidrag.

*Förslaget om ett avdrag för skillnader i ansvar
då bidrag till fristående skolor beräknas*

Utredningens förslag är att hemkommunen ska kunna göra ett avdrag för kommunens merkostnader för ansvaret att erbjuda barn en plats i skola nära hemmet när bidrag ska lämnas till enskilda huvudmän. Förslaget kommer att ge mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda och kommunala huvudmän i förhållande till de olika uppdrag huvudmännen har.

Förslaget innebär att kommunernas bidrag till enskilda huvudmän kommer att minska, men det är omöjligt att på förhand ange hur mycket. Klart är att förslaget kommer att få olika stor betydelse i olika kommuner beroende på hur många elever som går i fristående skola, beroende på hur stor variationen i elevunderlag är i kommunen och beroende på kommunens bedömning av merkostnadernas storlek.

Framför allt inledningsvis då förslaget genomförs finns en risk att mängden överklaganden av bidragsbeslut ökar, vilket kan leda till ökade administrativa kostnader för kommunerna.

11.5 Konsekvenser för enskilda skolhuvudmän

Vissa utgångspunkter

En grundprincip för skolväsendet är att regleringen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett huvudman. Det innebär bl.a. att kommunens bidrag till enskilda skolhuvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Några av utredningens förslag innebär att enskilda huvudmän ytterligare jämställs med kommunala huvudmän. Detta gäller t.ex. förslaget om ett gemensamt skolval och granskningen av de urvalsgrunder som huvudmän väljer att använda sig av. Vissa av förslagen innebär dock att de olika uppdrag som kommunala respektive enskilda huvudmän har erkänns och hanteras för att förutsättningarna ska bli mer likvärdiga. Detta gäller t.ex. utredningens förslag om avdrag för skillnader i ansvar när bidrag till enskilda huvudmän beräknas.

För att en inskränkning i näringsfriheten skall vara tillåten krävs, för det första, att det föreligger ett angeläget allmänt intresse och,

för det andra, att en inskränkning aldrig får införas enbart för att ekonomiskt gynna vissa företag. Ett ingrepp får inte heller vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja (proportionalitetsprincip).

Den regionala myndigheten

Utredningen bedömer att konsekvenserna om Skolverket etablerar verksamhet regionalt kommer att vara desamma för kommunala och enskilda huvudmän, jfr ovan.

Förslaget om allsidig social sammansättning

Det utökade krav på huvudmannen som utredningens förslag om en allsidig social sammansättning innebär för enskilda huvudmän, kompenseras genom det befintliga systemet med bidrag från elevernas hemkommuner. Det finns inte skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms därför påverkas.

Förslagen om ett gemensamt skolval och reglerade urvalsgrunder

Förslaget att Skolverket tar över ansvaret för administration och beslut om antagning kommer att påverka de enskilda huvudmännen. Den enskilda huvudmannen kommer dock även fortsättningsvis att besluta om antalet platser som erbjuds vid respektive skolenhet och kommer också att bestämma vilka urvalsgrunder som ska användas när antalet sökande överstiger antalet platser vid en skolenhet. Den enskilda huvudmannens inflytande i dessa frågor kommer alltså även fortsättningsvis att vara stort.

Både enskilda och kommunala huvudmän ska ingå i det gemensamma skolvalet. Skolverket ska ha i uppgift att informera vårdnadshavare och elever om utbildning som såväl enskilda som kommunala huvudmän erbjuder. Utredningen bedömer att detta kommer att öka vårdnadshavares kännedom om de fristående skolor som finns i

kommunen och därmed även öka intresset för att låta sitt barn fullgöra skolplikten i en skolenhet med enskild huvudman.

Förslaget att möjliga urvalsgrunder förändras liksom regleras i lag kommer att innebära att den i dag vanligaste urvalsgrunden, dvs. kö, inte kommer att kunna användas efter en övergångsperiod. I stället regleras flera andra valbara urvalsgrunder som huvudmannen kan välja att använda, däribland syskonförtur vilket fristående skolor ofta använder i dag.

Utredningens förslag bedöms ge enskilda huvudmän tydligare planeringsförutsättningar för verksamheten. Många vårdnadshavare ställer sina barn i flera köer, vilket leder till att det i kön finns många elever vars vårdnadshavare kommer att tacka nej till en skolplacering på grund av att eleven får plats vid en högre prioriterad skola. För många fristående skolor är det därför svårt att avgöra hur stort det faktiska intresset för skolan är. Det är heller inte ovanligt att vårdnadshavare tackar ja till flera olika skolplaceringar vilket bidrar till en osäkerhet om hur många elever skolan kommer att ha vid terminsstart. Även förslagen om att begränsa skolbyten till en gång per termin liksom att skolpengen flyttas med viss fördröjning när en elev byter skola bedöms ge huvudmannen bättre förutsättningar för att planera verksamheten när bidraget till huvudmannen blir mer stabilt.

För enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala, innebär förslaget ingen ändring vad gäller elever och vårdnadshavares möjligheter att överklaga beslut om mottagande till fristående skolor då detta inte är möjligt enligt dagens reglering.

Förslagen syftar till att begränsa skolegregationen vilket bedöms vara en av de viktigaste utmaningarna den svenska skolan står inför. Dagens ordning innebär att fristående skolor via urvalsgrunderna verksamhetsmässigt samband, kötid och syskonförtur kan erbjuda vårdnadshavare och elever en försäkring mot osäkerheten som ett allmänt skolval innebär. Denna försäkran gäller dock endast för de elever som omfattas av urvalsgrunderna eller vars vårdnadshavare ställt sina barn i kö tidigt. Förslagen syftar också till att skolvalet i praktiken verkligen sker på lika villkor för samtliga elever genom att det vid tidpunkten för skolvalet finns ett faktiskt val att göra i stället för att platser vid populära skolor redan är tagna. Med hänsyn till regleringens ändamål bedömer utredningen att förändringarna är nödvändiga och proportionerliga. De förändringar förslagen innebär

för de enskilda huvudmännens kostnader för verksamheten utjämnas genom bidraget från elevernas hemkommuner.

Förslaget att slå samman flera av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag

Utredningen bedömer att konsekvenserna kommer att vara desamma för enskilda huvudmän som för kommunala, jfr ovan.

Förslaget om utökade statliga resurser till skolan

Av det statliga tillskottet på 3 miljarder kronor beräknas 314 miljoner kronor fördelas mellan enskilda huvudmän. Fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän bygger på det socioekonomiska index och de uppgifter om genomsnittligt antal elever 2016–2018 som Skolverket har använt för att beräkna det statliga bidraget för likvärdig skola för 2020.

Om det inte via ordinarie budgetprocess tillförs ytterligare medel utan förslaget finansieras genom att de generella statliga bidragen till kommunerna minskas är det är rimligt att tänka sig att kommunerna, då en större del av skolverksamheten finansieras av staten via sektorsbidraget, minskar sina bidrag till de enskilda huvudmännen. Den sammantagna nettoeffekten för de enskilda huvudmännen kommer därför att bero på hur respektive hemkommun påverkas av förslaget och dess finansiering, samt vilket genomslag förändringen får på kommunens resurssättning av skolan. Det är därför omöjligt att sja om utfallet per huvudman. För sektorn som helhet borde nettoeffekten dock bli begränsad.

Förslaget om ett avdrag för skillnader i ansvar då bidrag till fristående skolor beräknas

Utredningens förslag är att hemkommunen ska göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen bedömer sig ha för ansvaret att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet när bidrag ska lämnas till enskilda huvudmän. Förslaget kommer att ge

mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda och kommunala huvudmän i förhållande till de olika uppdrag huvudmännen har.

Förslaget innebär att de enskilda huvudmännens intäkter kommer att minska, men det är omöjligt att på förhand ange hur mycket. Klart är att förslaget kommer att få olika stor betydelse för olika huvudmän beroende på hur stor variationen i elevunderlag är i elevernas hemkommuner och beroende på kommunens bedömning av merkostnadernas storlek.

Över tid kommer de enskilda huvudmännens intäkter per elev att bli mer stabila än i dag. Eftersom kommunernas kostnad per elev varierar över tid beroende på elevunderlagets utveckling varierar i dag de enskilda huvudmännens intäkter per elev på ett sätt som inte motsvaras av variation i deras kostnader. Ett tecken på det är de stora skillnader i överskott (intäkt minus kostnad) för enskilda huvudmän som beskrivs i figur 8.12. Med ett avdrag som anpassas till demografiskt betingade variationer i kostnader i kommunernas verksamhet bör bidragen per elev till de enskilda huvudmännen bli mer lika mellan åren.

Framför allt inledningsvis då förslaget genomförs finns en risk att mängden överklaganden av bidragsbeslut ökar, vilket kan leda till ökade administrativa kostnader för de enskilda huvudmännen.

11.6 Konsekvenser för elever

Vissa utgångspunkter

Syftet med utredningens förslag är att skapa bättre förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet. Elevers möjlighet att klara skolan ska inte bero på var i landet hen bor eller vilken skola hen går i.

Barnets bästa ska, enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2010 lag. Sverige har även förbundit sig att följa FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn

ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 och 12), vilket också slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7).

Förslaget om allsidig social sammansättning

Det övergripande syftet med förslaget om en allsidig social elevsammansättning är att minska skolsegregationen och stärka likvärdigheten så att skolan i högre grad än i dag ger elever med olika bakgrund likvärdiga möjligheter. Det finns också ett stort värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan för att bidra till att skapa allsidiga kontakter och social gemenskap vilket förslaget bedöms bidra till. Sammansättningen av elevgrupper när det gäller behov och förutsättningar påverkar skolors förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet, särskilt om inte resurstilldelningen till skolan klarar att kompensera för skillnaderna. Förslaget bedöms bidra till att elevers skolresultat blir mindre beroende elevens socioekonomiska bakgrund. Vissa insatser som huvudmän kan vidta i syfte att främja en mer allsidig elevsammansättning skulle kunna innebära konsekvenser för elever, t.ex. om skolverksamheten omorganiserar för att nå en mer allsidig sammansättning. Redan i dag finns flera exempel på huvudmän som arbetar aktivt med att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att sammansättningen i och mellan huvudmannens skolenheter ska bli mer allsidig, t.ex. genom olika modeller för skolors upptagningsområden, åtgärder vid planeringen av nya skolor liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet och olika former av informationsinsatser. Eftersom förslaget syftar till ett mer övergripande främjandearbete snarare än åtgärder i enskilda fall kan inte förslagets eventuella konsekvenser kopplas direkt till olika elevgrupper. Att inte vidta åtgärder för att begränsa skolsegregationen sett till elevers olika familjebakgrund är inte heller positivt för skolväsendet i stort. Åtgärder i syfte att nå en mer likvärdig skola för alla elever bedöms därför gynna det svenska skolväsendet i sin helhet och överväger de eventuella nackdelar som kan uppstå.

Förslagen om ett gemensamt skolval och reglerade urvalsgrunder

Utgångspunkten för utredningens förslag är att en elev, precis som i dag, ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå liksom att en elev ska inte kunna placeras vid en fristående skola om inte sådant önskemål har uttryckts. På motsvarande sätt ska elever även fortsättningsvis ha rätt till placering i en kommunal skola nära hemmet. Utredningen föreslår dock att placeringen ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna, dvs. att alla ska förväntas lämna önskemål om vilken skola de vill gå på. Elever vars vårdnadshavare inte gör ett aktivt skolval, eller vars skolval inte kan tillgodoses, ska ändå få sina intressen tillgodosedda genom att de ska ha rätt till en placering vid en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet.

Skolvalet föreslås, till skillnad från i dag, ske vid ett gemensamt tillfälle för samtliga skolor. Inför och under skolvalsperioden ska information om samtliga skolor i närområdet med relevanta årskurser finnas tillgängligt och vara möjligt att ta del av samlat. Vid tidpunkten för skolvalet ska alla skolplatser finnas tillgängliga så att alla elever, även t.ex. nyinflyttade, har möjlighet att få en plats på den skola de önskar. Möjligheten till skolbyte begränsas till en gång per termin och sker även då gemensamt för alla skolor för att alla elever även vid dessa tillfällen ska ha samma chans att få önskad skolplacering. Om särskilda skäl finns, t.ex. att eleven blir utsatt för kränkande behandling, ska dock skolbyten kunna ske även vid andra tillfällen under terminerna. Utredningen bedömer att ett gemensamt skolval i enlighet med utredningens förslag kommer att öka likvärdigheten då fler elever med svaga skolförutsättningar får tillgång till fristående skolor eller kommunala skolor med högt mervärde. Det bedöms också skapa förutsättningar för att kunna bryta skolsegregationen.

Vad gäller hur urval och antagning hanteras hos enskilda huvudmän saknas offentliga uppgifter om vilka urvalsgrunder som används och hur de används. Vidare är insynen i dag obefintlig hur fristående skolenheter praktiskt hanterar urvalet då enskilda huvudmän inte omfattas av offentlighetsprincipen. Detta förändras med utredningens förslag vilket därmed innebär en ökad rättssäkerhet för elever och vårdnadshavare.

Utredningen föreslår att det inte längre ska finnas möjlighet att överklaga det enskilda placeringsbeslutet i kommunal skola, något

som i dag inte är möjligt i en fristående skola. Den nya ordningen med reglerade urvalsgrunder och en gemensam antagning som hanteras av Skolverket regionalt bedöms bidra till ökad rättssäkerhet och insyn vad gäller vilka grunder beslutet fattas på. Dagens ordning bygger på att skolplaceringar endast granskas i efterhand och endast om någon överklagar ett beslut. Med den nya ordningen kommer samtliga urvalsgrunder att granskas på förhand, vilket enligt utredningens bedömning väger upp den potentiella rättsförlust enskilda elever och vårdnadshavare lider av förslaget. En möjlighet till rättelse i de fall beslut fattats på oriktiga grunder kommer att finnas, något som inte i dag finns reglerad för elever som sökt till fristående skolor. En utförlig genomgång av de rättliga aspekterna av förslaget finns i avsnitt 5.7.6.

Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Rätten till utbildning på lika villkor understryks i såväl FN:s barnkonvention som konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, till vilka Sverige har anslutit sig. I den fjärde allmänna kommentaren från FN:s kommitté om rättigheter för personer med funktionsnedsättning betonas vikten av en inkluderande skola. Vidare ska i alla frågor som rör barn barnets bästa alltid komma i främsta rummet. Artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fastslår rätten till utbildning på lika villkor. Konventionen ställer krav på att ändamålsenliga individuellt anpassade stöd-åtgärder erbjuds i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet om fullständig inkludering.

För de elever med funktionsnedsättning som har ett omfattande behov av särskilt stöd utgår utöver grundbeloppet även ett tilläggsbelopp. Utredningens menar att dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp behöver ses över för att säkerställa att eleverna får det stöd de behöver. Utredningen föreslår att elever som har särskilda skäl ska prioriteras vid urval till såväl kommunala som fristående skolor. I gruppen elever med särskilda skäl ingår elever som på grund av sin funktionsnedsättning har ett särskilt behov av att gå vid en viss skolenhet. Många kommuner har en liknande

urvalsprioritering i dag, men det är enligt utredningens bedömning viktigt att denna rätt ges uttryck i författning.

Kommuner kan frånga vårdnadshavares önskemål bl.a. om en viss skolplacering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Bestämmelsen är tillämplig i en situation där en elev har så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går, eller i den skola där elevens vårdnadshavare önskar placering. Utredningen bedömer att det finns anledning att behålla denna reglering, dock att huvudprincipen fortsatt ska vara att en huvudman har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare önskar placering. Sådana beslut utgör emellertid mycket ingripande beslut för den enskilde eleven och ska mot bakgrund härav fortsatt kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

11.7 Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig skolpersonal

Utredningens förslag kommer att påverka den dagliga verksamheten i skolan. Förslagen innebär att mer stabila förutsättningar för att bedriva den dagliga verksamheten i skolan kommer att skapas. Detta gäller inte minst med anledning av att det gemensamma antagnings-systemet kommer att medföra en betydligt bättre överblick över hur många elever som faktisk kommer att finnas i skolan vid terminsstart men även då antalet möjligheter för skolbyten föreslås begränsas till en gång per termin. I och med detta skapas möjligheter att anpassa verksamheten efter verksamhetens faktiska behov på ett annat sätt än i dag. Utredningens förslag om att ersätta flertalet av de riktade statsbidragen med ett större sektorsbidrag bedöms leda till att verksamheten bättre kan fokusera på de utvecklingsbehov som behöver prioriteras lokalt och som inte alltid stämmer överens med det som prioriteras nationellt. Därmed bedöms skolans kvalitet kunna öka.

De mer stabila klasser som blir en konsekvens av utredningens förslag om att begränsa antalet möjliga skolbyten bedöms också påverka många enskilda lärares arbete positivt när en klass kan hållas samman under en längre period och inte nya elever behöver intro-

duceras och eventuella skillnader i tillägnade kunskaper hanteras. Utredningens förslag bedöms också leda till mindre segregerade skolor och klasser. Detta gäller främst i städer där antalet valbara skolor kan vara stort.

Att skolmyndigheter etablerar sig regionalt innebär att det blir enklare för lärare, rektorer och övrig personal i skolan att delta i eventuella konferenser, seminarier och möten som anordnas av myndigheten men också att det kan ske till en lägre kostnad än i dag när sådana arrangemang anordnas på ett fåtal platser i landet.

11.8 Konsekvenser för gymnasieskolan

Utredningen ser stora fördelar med att fler skolformer omfattas av flera av utredningens förslag. Det finns t.ex. stora fördelar – inte minst vad gäller tydlighet i förhållande till elever och vårdnadshavare – om Skolverket regionalt också hanterar antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det finns också tydliga fördelar med att den föreslagna förändringen av de riktade statsbidragen också omfattar de delar av statsbidragen som i dag är avsedda för andra skolformer än de som innevarande utredning har i uppdrag att lämna förslag kring, liksom säkert flera av de statsbidrag som helt riktas till andra skolformer. Med en sådan förändring skulle en huvudman som har flera skolformer i sin verksamhet kunna arbeta för hela verksamhetens bästa i stället för att behöva särskilja olika delar. Även för Skolverket regionalt skulle det finnas fördelar då en huvudmans hela verksamhet skulle kunna analyseras och följas över åren.

Utredningens förslag om att utreda formerna för att ett större statligt sektorsbidrag ska kunna införas för att finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna bör även omfatta finansieringen av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

11.9 Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m.

I såväl diskrimineringslagen som i internationella åtaganden som Sverige är bunden till finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering. Så finns diskrimineringsförbud bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En av de bärande principerna inom

EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden. Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (art. 14).

Utredningen föreslår att kvoter ska kunna utgöra en urvalsgrund för såväl kommunala som fristående skolor. Med hänsyn till att det kan finnas samband mellan socioekonomisk status och utländsk bakgrund kan det dock inte uteslutas att urvalskriterier som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer någon gång skulle kunna anses som ett missgynnande i den mening som avses i definitionen av indirekt diskriminering. Ett sådant förfaringsätt står emellertid inte i strid med diskrimineringsförbudet om det har ett berättigat syfte och är ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå detta. Se vidare resonemang i avsnitt 6.5.1.

I övrigt gör utredningen bedömningen att de förslag som utredningen lämnar inte strider mot vare sig diskrimineringslagen eller mot någon av de diskrimineringsförbud som gäller till följd av Sveriges internationella åtaganden.

11.10 Övriga konsekvenser

Enligt kommittéförordningen behöver följande beaktas: Jämställdhet, integrationspolitiska målen, Sveriges medlemskap i EU, miljön, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, personliga integriteten inkl. dataskyddsförordningen, brottsligheten.

Jämställdhet

Pojkar har generellt sämre skolresultat än flickor, skillnaden i meritvärde vid grundskolans slut var cirka 25 meritpoäng 2019. Däremot upplever fler flickor psykosomatiska besvär, bland 15-åringarna hade 62 procent av flickorna återkommande psykosomatiska besvär. Bland

15-åriga pojkar var andelen 35 procent. Psykosomatiska besvär är också vanligare bland skolbarn med funktionsnedsättning.¹⁴ Utredningen menar att förslagen och bedömningarna som presenteras gällande ett tydligare statligt ansvarstagande, en stärkt finansiering och ett förändrat skolval tillsammans kommer att förbättra likvärdigheten och stärka skolans kompensatoriska möjligheter vilket bedöms leda till att pojkarnas resultat kan öka. Möjligheterna att stärka elevhälsan bl.a. genom utökade statliga resurser till skolan liksom att det föreslagna sektorsbidraget bättre kan anpassas till lokala behov, bör också ge möjligheter att öka, särskilt flickors, hälsa.

Integrationspolitiska målen

I skolan har elever som kommit in i det svenska utbildningssystemet efter skolstartsåldern ofta stora svårigheter att komma ikapp jämnåriga, både inrikes födda och utrikes födda som kommit till landet i yngre ålder. Våren 2019 var totalt 84,3 procent av samtliga elever som slutade grundskolan behöriga till något av gymnasieskolans nationella program. Elever som är födda utomlands och som invandrat till Sverige efter åldern för skolstart var i lägre utsträckning behöriga till ett nationellt program. Av elever som invandrat till Sverige i årskurs 1–5, var 66,4 procent behöriga och av elever som invandrat ännu senare var 29,1 procent behöriga. Andelen behöriga elever bland de som invandrat under de första skolåren har minskat sedan 2016. Andelen behöriga bland de som invandrat senare under grundskoletiden har dock ökat under samma period. Att andelen som nått behörighet har minskat har flera förklaringar, t.ex. har skolans kapacitet satts på prov efter den kraftiga ökningen av antalet nyanlända som skedde särskilt under hösten 2015. Många nyanlända elever har också en svag utbildningsbakgrund. Skolan har alltså svårigheter att kompensera nyanlända elever för brister i språkkunskaper och andra förkunskaper.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära att nyanlända elever liksom elever med utländsk bakgrund kommer att få bättre förutsättningar att klara skolan. Förslaget om en målsättning om en mer allsidig social sammansättning liksom de förändrade skolvalsreglerna kommer att bidra till att elever med olika bakgrund i högre

¹⁴ Folkhälsomyndigheten (2018).

utsträckning än i dag möts i skolan vilket kan bidra till att skapa mer allsidiga kontakter och social gemenskap.

Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Personuppgiftslagen (PuL) (1998:204) ersattes i maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) – Dataskyddsförordningen.

Skolverket kommer att fatta automatiserade beslut om skolplaceringar, något som är tillåtet enligt 28 § första stycket förvaltningslagen.

Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Undantag från rättigheten att inte bli föremål för automatiserat individuellt beslutsfattande gäller bl.a. för beslut som tillåts enligt nationell rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Utredningen menar att den ordning som föreslås gälla för hanteringen av skolval, jämte de generella bestämmelser om bl.a. kommunikation, rätt till omprövning och generella krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet som finns i förvaltningslagen, innebär att automatiserade beslut i skolplaceringsärenden utgör ett sådant undantag från rätten att inte bli föremål för automatiserat individuellt beslutsfattande som regleras i artikel 22.2 b) i dataskyddsförordningen.

Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för något av de områden som framgår av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap. Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m.

7 c § *Sekretess gäller hos Statens skolverk i ärende om skolplacering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.*

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess i ärenden hos Statens skolverks verksamhet om skolplacering. Sekretess gäller enligt *första stycket* i ärenden hos Statens skolverk för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. Sekretessen gäller med rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna är offentliga. Syftet med sekretessen är att skydda typiskt sett känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Med enskild avses i detta sammanhang eleven eller vårdnadshavaren.

Av *andra stycket* framgår att sekretessen inte gäller beslut i ärende om skolplacering och av *tredje stycket* att sekretessen gäller i högst femtio år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.7.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- *huvudmäns ansvar i fråga om allsidig social sammansättning* (8 c §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 8 c §, införs i kapitlet.

7 a § Statens skolverk ska efter anmälan från huvudmän för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola besluta om de urvalsgrunder enligt 9 kap. 15 § och 18 §, 10 kap. 30 § och 36 § samt 11 kap. 29 § och 35 § som ska tillämpas vid huvudmännens skolenheter.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur anmälan enligt första stycket ska lämnas.

Paragrafen är ny. I bestämmelsens *första stycke* regleras Statens skolverks ansvar att besluta om de urvalsgrunder som kommunala och enskilda huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska använda om det är fler sökande än det finns platser vid en skolenhet. Statens skolverk ska godkänna sådana urvalsgrunder som tillåts enligt 9 kap. 15 § och 18 §, 10 kap. 30 § och 36 § samt 11 kap. 29 § och 35 §. Bestämmelsen gäller för samtliga enskilda och kommunala huvudmän för skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Det kan bli aktuellt för Skolverket att avslå en huvudmans anmälda urvalsgrunder t.ex. om huvudman-

nen anmäler sådana urvalsgrunder som inte tillåts för skolformen. Skolverket ska även pröva de anmälda urvalsgrunderna mot diskrimineringslagstiftningen och t.ex. kunna underkänna urvalsgrunden kvot om den strider mot förbudet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567).

Av paragrafens *andra stycke* framgår att Statens skolverks beslut om urvalsgrunder ska gälla direkt. Bestämmelsen innebär att placering enligt godkända urvalsgrunder kan göras oaktat om ett beslut om avslag överklagas.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om huvudmäns anmälan om urvalsgrunder.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.4.

7 b § *Statens skolverk handlägger ärenden om placering och mottagande vid skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ansökan om placering och mottagande vid skolenhet med förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmän ska lämna för att Statens skolverk ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar att det är Statens skolverk som ska hantera det så kallade skolvalet, dvs. ansökan om skolplacering samt fatta beslut om skolplacering.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ansökan om skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmän ska lämna för att Statens skolverk ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt första stycket. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla uppgift om hur många elever som kan tas emot vid huvudmannens skolenheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.3.

8 c § *Huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.*

Paragrafen är ny och reglerar ansvaret för huvudmän inom vissa skolformer i fråga om elevsammansättningen på skolenheter. Paragrafen innebär att det införs en inriktningsbestämmelse om att huvudmännen för skolformerna förskoleklass och grundskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på sina skolenheter. Formuleringen ”allsidig social sammansättning” tar sikte på att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund i större utsträckning bör mötas i skolorna. Bestämmelsen är utformad så att huvudmän för skolformerna förskoleklass och grundskola blir skyldiga att aktivt arbeta för en mer allsidig social sammansättning av elever. Hur detta arbete ska genomföras regleras dock inte närmare, utan det är upp till varje huvudman att utifrån lokala förutsättningar och behov avgöra hur detta arbete ska genomföras. Ett verktyg kan vara att vid urval till skolenheter med förskoleklass och grundskola tillämpa sådana urvalsgrunder så att målet i bestämmelsen uppnås. Arbetet måste i övrigt ske inom ramen för övriga bestämmelser i skollagen och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Formuleringen ”aktivt verka för” innebär att huvudmannen ska kunna visa att man arbetar systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en allsidig social sammansättning. Det är snarare ett strukturellt främjandearbete som åsyftas än åtgärder i enskilda fall.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.6.1.

9 kap. Förskoleklassen

1 § I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–11 §§),
- *allmänna bestämmelser om skolval* (11 a–11 c §§)
- bestämmelser om förskoleklass med offentlig huvudman (12–16 §§), och
- bestämmelser om fristående förskoleklass (17–22 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringen är en följd av att tre nya paragrafer, 11 a–c §§, införs i kapitlet.

11 a § *Elevens vårdnadshavare ska i en ansökan ange önskemål om elevens skolplacering. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk.*

Paragrafen är ny. I paragrafens anges att skolplaceringar ska föregås av en ansökan, ett så kallat skolval. I ansökan ska vårdnadshavare rangordna de skolenheter med förskoleklass de önskar att deras barn ska placeras vid. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk som, enligt föreslagna 2 kap. 7 b §, handlägger ärenden om skolplacering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.1 och 5.7.3.

11 b § *En elev i förskoleklass får endast byta skola i samband med vårterminens start.*

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 11 a §.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten till skolbyten. I paragrafens första stycke anges att elever i förskoleklass endast får byta skola i samband med vårterminens start. Det innebär att huvudregeln är att skolbyten inte får ske under pågående termin.

I paragrafens andra stycke medges undantag från huvudregeln innebärande att en elev i förskoleklass ska kunna byta skola även vid andra tillfällen under terminen om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara en flytt inom hemkommunen eller till annan kommun eller att eleven utsätts för kränkande behandling och därför önskar skolbyte.

I paragrafens tredje stycke regleras att ett skolbyte ska föregås av en ansökan om skolplacering till Statens skolverk.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.5.

11 c § *En elev ska placeras vid den skolenhet med förskoleklass där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.*

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass ska ett urval göras.

Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan enligt 11 a § eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med förskoleklass med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

Paragrafen är ny och reglerar att huvudprincipen för skolplaceringar ska vara vårdnadshavares önskemål, den så kallade valfrihetsprincipen. Denna princip ges för kommunala skolenheter sitt uttryck i nuvarande 15 §. Den föreslagna regleringen förtydligar att valfrihetsprincipen ska vara styrande för skolplaceringar vid skolenheter med både kommunal huvudman och enskild huvudman.

Av paragrafens *andra stycke* följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av 15 § och 18 §. I dessa fall får vårdnadshavarens önskemål frångås.

I paragrafens *tredje stycke* regleras hur skolplaceringar ska ske i de fall då vårdnadshavare inte lämnat in någon ansökan eller då vårdnadshavares önskemål enligt första stycket inte kan tillgodoses. Principen i båda fallen är att eleven då ska placeras i en skolenhet med förskoleklass med kommunal huvudman som ligger i rimlig närhet till hemmet. Av regleringen följer att elever inte kan placeras i en enskild huvudmans skolenhet med förskoleklass utan att vårdnadshavaren ansökt om en sådan skolplacering. Elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet ger uttryck för en princip som är överordnad andra vårdnadshavares önskemål om placering vid en viss skolenhet, dock enbart för det fall att det finns fler sökande än det finns platser vid en skolenhet med förskoleklass. Rimlig närhet innebär inte en rätt till placering vid skolenheten närmast hemmet. Det kan finnas flera skolenheter som uppfyller kravet och eleven har då endast rätt till placering vid en av dessa enheter. Vad som ska bedömas som rimlig närhet får avgöras med hänsyn till faktorer såsom kommunens befolkningsstruktur och ytmässiga storlek, kommunikationsmöjligheter och möjligheter till skolskjuts. Det är kommunernas skyldighet att finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1 samt 5.7.1.

15 § *Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet med förskoleklass*

- 1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),*
- 2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),*

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till skolenhet med förskoleklass med kommunal huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 15 §.

I paragrafen anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas vid en skolenhet med förskoleklass med kommunal huvudman. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, kvoter, geografiskt baserat urval, lika möjligheter samt urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik). Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten (jfr kommentaren till 11 c § andra stycket).

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de kommunala huvudmännen att avgöra.

Kvoter innebär att ett visst antal platser per läsår ska kunna avsättas för vissa elever som ges företräde framför de övriga sökande i syfte att främja en allsidig social sammansättning av elever enligt 2 kap. 8 c §. Utredningen har inte närmare definierat vad som avses med allsidig social sammansättning (se kommentar till 2 kap. 8 § c). Det ska vara möjligt för varje kommun att göra avväganden med hänsyn till lokala förutsättningar när det gäller vilka elever ska ingå i den särskilda kvoten. I exempelvis kommuner med stark boende-

segregation med såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden kan en kvot innebära att elever från socioekonomiskt utsatta områden, som annars skulle vara hänvisade till skolenheter med sämre strukturella förutsättningar, får företräde till skolor med elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Det ska även vara möjligt att utforma kvoter som tar hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund. Det är särskilt viktigt att Statens skolverk i sitt arbete med att pröva de urvalsgrunder som olika huvudmän använder sig av (se kommentar till 2 kap. 7 a §) särskilt granskar kvoter. Det handlar dels om sannolikheten för att kvoten uppnår syftet med en allsidig social sammansättning av elever, dels att de kvoter som kommuner önskar tillämpa för urval till skolenheterna inte strider mot förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Om en kvot strider mot diskrimineringslagstiftningen, antingen genom dess utformning eller genom att huvudmannen gjort etniska överväganden vid beslutet att införa en kvot ska Skolverket underkänna urvalsgrunden.

Geografiskt baserat urval innebär att kommunala huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Det kan exempelvis innebära att elever boende i ett visst område har förtur till placering vid en viss skolenhet. Urvalsgrunden kan även användas för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis via strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever, som inte måste placeras vid skolenheten för att kunna garanteras en skolplacering i rimlig närhet till hemmet och som inte heller omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en kommunal skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter i kommuner där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

Punkten 5 avser urval genom sådana färdighetsprov i musik som regeringen enligt 6 a § kan besluta ska gälla som villkor för antagning

och grund för urval till utbildning vid eller inom en skolenhet. Utredningen föreslår ingen ändring för sådana urval.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara att en elev p.g.a. sin funktionsnedsättning behöver gå på en viss skola som har särskilt anpassade lokaler eller undervisning anpassad för denna funktionsnedsättning och som har särskild kompetens att undervisa elever med aktuell funktionsnedsättning. Ett annat exempel kan vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Detta motsvarar till sin innebörd nuvarande 15 § andra stycke, men är justerad eftersom Statens skolverk ska hantera skolvalet. Bestämmelsen är tillämplig i en situation där en elev har så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola där elevens vårdnadshavare önskar placering. Då ska vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering kunna frångås. För att detta ska vara tillåtet måste svårigheterna vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen. Att stödbehovet skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en särskild skolenhet är därför i sig inte tillräckligt för att en elev ska kunna flyttas. Huvudprincipen måste dock fortsatt vara att en huvudman har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare önskar placering.

Som en följd av att utredningen föreslår urvalsgrunder till kommunala skolenheter ska kommuner inte längre kunna hänvisa till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen vid urval till kommunala skolenheter.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

15 a § En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § *tredje stycket*.

Paragrafen reglerar rätten för en elev att gå kvar vid den skolenhet med kommunal huvudman som eleven har placerats vid. Paragrafen motsvarar nuvarande 15 a § men har justerats med anledning av att 15 § har ändrats. Hänvisningen till 15 § tredje stycket innebär att en kommun kan flytta en elev till en skola där elevens stödbehov kan tillgodoses om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

15 b § En elev i förskoleklass med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 11 c § tredje stycket* eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av 13 §. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.

Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Paragrafen reglerar rätten till skolskjuts. Ändringar föreslås i *andra stycket* och innebär att rätten till skolskjuts ska gälla för de elever som placeras i en skolenhet enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 11 c § tredje stycket. Gällande bestämmelse villkorar rätten till skolskjuts bland annat med att eleven väljer att gå i den skolenhet där kommunen annars skulle ha placerat honom eller henne. Utredningen föreslår att skolplaceringar ska föregås av ett aktivt skolval. Vid en sådan ordning går det inte att i förväg veta vid vilken skola kommunen annars skulle ha placerat eleven. Ändringen innebär endast att skolskjutsregleringen anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts jämfört med gällande reglering. Kommuner ska fortsatt anordna skolskjuts även för de elever som väljer att gå i en annan skolenhet om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4.

18 § *Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet med förskoleklass:*

- 1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet (syskonförtur),*
- 2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),*
- 3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
- 4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och*
- 5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).*

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till skolenhet med förskoleklass med enskild huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 18 §.

I paragrafens *första stycke* anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas till en enskild huvudmans skolenhet med förskoleklass. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, kvoter, geografiskt baserat urval, lika möjligheter, samt urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §. Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten.

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de enskilda huvudmännen att avgöra.

Kvoter innebär att ett visst antal platser per läsår ska kunna avsättas för vissa elever som ges företräde framför de övriga sökande i syfte att främja en allsidig social sammansättning av elever enligt 2 kap. 8 c §. Utredningen har inte närmare definierat vad som avses med allsidig social sammansättning (se kommentar till 2 kap. 8 § c). Det ska vara möjligt för varje enskild huvudman att göra avväganden

med hänsyn till lokala förutsättningar när det gäller vilka elever ska ingå i den särskilda kvoten. I exempelvis områden med stark boendesegregation med såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden kan en kvot innebära att elever från socioekonomiskt utsatta områden får företräde till skolor med elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Det ska även vara möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund. Det är särskilt viktigt att Skolverket i sitt arbete med att pröva de urvalsgrunder som olika huvudmän använder sig av (se kommentar till 2 kap. 7 a §) granskar kvoter. Det handlar dels om sannolikheten för att kvoten uppnår syftet med en allsidig social sammansättning av elever, dels att de kvoter som enskilda huvudmän önskar tillämpa för urval till skolenheterna inte strider mot förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Om en kvot strider mot diskrimineringslagstiftningen, antingen genom dess utformning eller genom att huvudmannen gjort etniska överväganden vid beslutet att införa en kvot ska Skolverket underkänna urvalsgrunden.

Geografiskt baserat urval innebär att enskilda huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Enskilda huvudmän kan i dag välja att tillämpa urvalsgrunden geografisk närhet. Geografisk närhet kan vara en form av geografiskt baserat urval, men det ska även vara möjligt med andra geografiska urval så som exempelvis parametrar som syftar till att ge förtur till elever bosatta i glesbygd. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever som inte omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en fristående skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

Punkten 5 har sin motsvarande lydelse i nuvarande 18 § första stycket och avser sådana färdighetsprov i musik som regeringen kan besluta får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbild-

ning vid eller inom en skolenhet. Utredningen föreslår ingen ändring för sådana urval.

Utredningens förslag innebär att kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola inte längre är tillåtet som urvalsgrund vid skolor med enskild huvudman. Förslaget innebär vidare att kravet på att Statens skolinspektion ska godkänna urvalsgrunder tas bort. Enligt utredningens förslag är det i stället Statens skolverk som enligt 2 kap. 7 a § ska godkänna de urvalsgrunder som ska tillämpas vid huvudmännens skolenheter.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.2.

20 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna förskoleklass i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i grundbeloppet som är det bidrag som hemkommunen ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med förskoleklass.

I *tredje stycket* som är nytt, anges att hemkommunen ska göra ett avdrag på bidraget efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket. Kommuner har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år. Kommuner behöver även ha en viss beredskap att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta ansvar medför merkostnader för hemkommunen jämfört med de kostnader som enskilda huvudmän har. Ett avdrag ska göras för de merkostnader kommunen bedömer sig ha för de kostnadslag som ska ingå i underlaget för beräkningen av grundbeloppet. Hemkommunen får inte med stöd av föreslagen bestämmelse göra avdrag för exempelvis kostnader knutna till det myndighetsuppdrag som hemkommunen har. Avdraget får vidare inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

21 a § Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 11 c § tredje stycket*.

I paragrafen regleras hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts för elever i förskoleklass med enskild huvudman. Hänvisningen till 15 b § innebär att kommunen ska anordna kostnadsfri skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen om de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda, dvs. eleven behöver skolskjuts och det kan ske utan ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen. Den föreslagna ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att rätten till skolskjuts i 15 b § anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts för de elever som omfattas av bestämmelsen.

10 kap. Grundskolan

1 § I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–13 §§),
- *allmänna bestämmelser om skolval* (13 a–13 c §§),
- bestämmelser om betyg (14–23 §§),
- bestämmelser om lovskola (23 a–23 f §§),
- bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§), och
- bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringen är en följd av att tre nya paragrafer, 13 a–13 c §§, införs i kapitlet.

9 § Tester och prov får inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet.

Tester och prov får inte heller utgöra villkor för fortsatt utbildning vid en skolenhet eller i den elevgrupp som eleven tillhör.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från första och andra styckena för utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, även för utbildning från och med årskurs 4. Sådana föreskrifter får innebära att bestämmelsen i 13 c § *tredje stycket om elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet åsidosätts*.

Paragrafen innehåller ett förbud mot att använda tester och prov som behörighetskrav vid antagning av elever, som urvalsgrund när det finns fler sökande än platser eller för fortsatt utbildning vid en skolenhet. Förbudet gäller även vid fördelning av elever på undervisningsgrupper. Paragrafen innehåller därutöver ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som innebär undantag från denna bestämmelse för utbildning från och med årskurs 4. Ändring har gjorts i paragrafens *tredje stycke* som en följd av de ändringar som föreslås i 30 §.

13 a § *Elevens vårdnadshavare ska i en ansökan ange önskemål om elevens skolplacering. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att skolplaceringar ska föregås av en ansökan, ett så kallat skolval. I ansökan ska vårdnadshavare rangordna de skolenheter de önskar att deras barn ska placeras vid. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk som, enligt föreslagna 2 kap. 7 b § handlägger ärenden om skolplacering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.1 och 5.7.3.

13 b § *En elev i grundskolan får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start.*

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 13 a §.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten till skolbyten. I paragrafens *första stycke* anges att elever i grundskolan endast får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start. Det innebär att huvudregeln är att skolbyten inte får ske under pågående termin.

I paragrafens *andra stycke* medges undantag från huvudregeln innebärande att en elev i grundskolan ska kunna byta skola även vid andra tillfällen under terminen om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara en flytt inom hemkommunen eller till annan kommun eller att eleven utsätts för kränkande behandling och därför önskar skolbyte.

I paragrafens *tredje stycke* regleras att ett skolbyte ska föregås av en ansökan om skolplacering till Statens skolverk.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.5.

13 c § *En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.*

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet ska ett urval göras.

Om elevens vårdnadshavare inte har inkommit med en ansökan enligt 13 a § eller om önskemålen i ansökan inte kan tillgodoses, ska eleven placeras vid en skolenhet med kommunal huvudman i rimlig närhet till hemmet.

Elever ska dock, i de fall som anges i tredje stycket, placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten.

Paragrafen är ny och reglerar att huvudprincipen för skolplaceringar ska vara vårdnadshavares önskemål, den så kallade valfrihetsprincipen. Denna princip ges för kommunala skolenheter sitt uttryck i nuvarande 30 §. Den föreslagna regleringen förtydligar att valfrihetsprincipen ska vara styrande för skolplaceringar vid skolenheter med både kommunal huvudman och enskild huvudman.

Av paragrafens *andra stycke* följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med grundskola. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av 30 § och 36 §. I dessa fall får vårdnadshavarens önskemål frångås.

I paragrafens *tredje stycke* regleras hur skolplaceringar ska ske i de fall då vårdnadshavare inte lämnat in någon ansökan eller då vårdnadshavares önskemål enligt första stycket inte kan tillgodoses. Principen i båda fallen är att eleven då ska placeras i en skolenhet med kommunal huvudman som ligger i rimlig närhet till hemmet. Av regleringen följer att elever inte kan placeras i en enskild huvudmans skolenhet utan att vårdnadshavaren ansökt om en sådan skolplacering. Elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet ger uttryck för en princip som är överordnad andra vårdnadshavares önskemål om placering vid en viss skolenhet, dock enbart för det fall att det finns fler sökande än det finns platser vid en skolenhet. Rimlig närhet innebär inte en rätt till placering vid skolenheten närmast hemmet. Det kan finnas flera skolenheter som uppfyller kravet och eleven har då endast rätt till placering vid en av dessa enheter. Vad som ska bedömas som rimlig närhet får avgöras med hänsyn till faktorer såsom kommunens befolkningsstruktur och ytmässiga storlek, kommunikationsmöjligheter och möjligheter till skolskjuts och elevens ålder. Yngre barn får anses ha ett större behov av en skolplacering närmare hemmet än en äldre elev. Det är kommunernas skyldighet att finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att elever vars vårdnadshavare antingen inte lämnat in någon ansökan eller inte fått sitt önskemål tillgodosett, ska placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten. Av 30 §

framgår att urvalsgrunden skolspår endast tillämpas vid urval till kommunala skolenheter och innebär förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1 samt 5.7.1.

30 § *Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet*

- 1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),*
- 2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),*
- 3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
- 4. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter (skolspår),*
- 5. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),*
- 6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov), och*
- 7. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).*

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till skolenhet med kommunal huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 30 §.

I paragrafen anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas vid en skolenhet med kommunal huvudman. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, geografiskt baserat urval, skolspår, kvoter, lika möjligheter, urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov) samt urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik för årskurs 1–3). Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten.

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de kommunala huvudmännen att avgöra.

Kvoter innebär att ett visst antal platser per läsår ska kunna avsättas för vissa elever som ges företräde framför de övriga sökande i syfte att främja en allsidig social sammansättning av elever enligt 2 kap. 8 c §. Utredningen har inte närmare definierat vad som avses med allsidig social sammansättning (se kommentar till 2 kap. 8 § c). Det ska vara möjligt för varje kommun att göra avväganden med hänsyn till lokala förutsättningar när det gäller vilka elever ska ingå i den särskilda kvoten. I exempelvis kommuner med stark boendesegregation med såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden kan en kvot innebära att elever från socioekonomiskt utsatta områden, som annars skulle vara hänvisade till skolenheter med sämre strukturella förutsättningar, får företräde till skolor med elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Det ska även vara möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund så väl som kvoter som siktar in sig på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är bosatt. Det är särskilt viktigt att Skolverket i sitt arbete med att pröva de urvalsgrunder som olika huvudmän använder sig av (se kommentar till 2 kap. 7 a §) särskilt granskar kvoter. Det handlar dels om sannolikheten för att kvoten uppnår syftet med en allsidig social sammansättning av elever, dels att de kvoter som kommuner önskar tillämpa för urval till skolenheterna inte strider mot förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Om en kvot strider mot diskrimineringslagstiftningen, antingen genom dess utformning eller genom att huvudmannen gjort etniska överväganden vid beslutet att införa en kvot ska Skolverket underkänna urvalsgrunden.

Geografiskt baserat urval innebär att kommunala huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Det kan exempelvis innebära att elever boende i ett visst område har förtur till placering vid en viss skolenhet. Urvalsgrunden kan även användas för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis via strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget

krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Skolspår innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser. Skolspår kan användas som verktyg i huvudmannens arbete för en mer allsidig social sammansättning men detta är inget krav för att kunna använda urvalsgrunden.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever, som inte måste placeras vid skolenheten för att kunna garanteras en skolplacering i rimlig närhet till hemmet, och som inte heller omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en kommunal skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter i kommuner där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

Med urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket, avses sådana tillåtna tester och prov som utgör villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet som regeringen meddelat föreskrifter om. Färdighetsprov för årskurs 4 ska fortsatt tillåtas endast efter tillstånd från Statens skolinspektion.

Med urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § avses sådana färdighetsprov i musik som efter beslut från regeringen får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i årskurs 1, 2 eller 3 vid eller inom en skolenhet. Utredningen föreslår ingen ändring för sådana urval.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara att en elev p.g.a. sin funktionsnedsättning behöver gå på en viss skola som har särskilt anpassade lokaler eller undervisning anpassad för denna funktionsnedsättning och som har särskild kompetens att undervisa elever med aktuell funktionsnedsättning. Ett annat exempel kan vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för

kommunen. Detta motsvarar till sin innebörd nuvarande 30 § andra stycke första punkten, men är justerad eftersom Statens skolverk ska hantera skolvalet. Bestämmelsen är tillämplig i en situation där en elev har så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den där elevens vårdnadshavare önskar placering. Då ska vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering kunna frångås. För att detta ska vara tillåtet måste svårigheterna vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen. Att stödbehovet skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en särskild skolenhet är därför i sig inte tillräckligt för att en elev ska kunna flyttas. Huvudprincipen måste dock fortsatt vara att en huvudman har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare önskar placering.

Som en följd av att utredningen föreslår urvalsgrunder till kommunala skolenheter ska kommuner inte längre kunna hänvisa till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen vid urval till kommunala skolenheter.

Av paragrafens *fyärde stycke* framgår att Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

31 § Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där *om inte något annat följer av andra eller tredje stycket eller 30 § tredje stycket*. Detsamma ska gälla den som har tagits emot i förskoleklassen och som ska fortsätta sin utbildning i grundskolan vid samma skolenhet.

Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Rätten att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

Paragrafen reglerar rätten för en elev att gå kvar vid den skolenhet som eleven har placerats vid enligt de allmänna reglerna om placering vid skolenheter i grundskola med en kommun som huvudman. Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 31 § men har justerats med anledning av att 30 § har ändrats. Hänvisningen till 30 § tredje stycket

innebär att en kommun kan flytta en elev till en skola där elevens stödbehov kan tillgodoses om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis nuvarande 30 § andra stycke andra punkten. Den reglerar situationen att en elev måste placeras vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Dessa skolplaceringsbeslut ska således den kommunala huvudmannen fortsatt ansvara för.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1 samt 6.5.3.

32 § Elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet *än där de skulle ha placerats vid enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 13 c § tredje stycket* eller som går i en annan kommuns grundskola med stöd av 25–27 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Paragrafen reglerar rätten till skolskjuts. Ändringar föreslås i *andra stycket* och innebär att rätten till skolskjuts ska gälla för de elever som placeras i en skolenhet enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 13 c § tredje stycket. Gällande bestämmelse villkorar rätten till skolskjuts bland annat med att eleven väljer att gå i den skolenhet där kommunen annars skulle ha placerat honom eller henne. Utredningen föreslår att skolplaceringar ska föregås av ett aktivt skolval. Vid en sådan ordning går det inte att i förväg veta vid vilken skola kommunen annars skulle ha placerat eleven. Ändringen innebär endast att skolskjutsregleringen anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts jämfört med gällande reglering. Kommuner ska fortsatt anordna skolskjuts även för de elever som väljer att gå i en annan skolenhet om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4.

36 § *Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet*

1. *förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),*

2. *förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),*

3. *förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*

4. *förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),*

5. *skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),*

6. *urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov),*

7. *urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och*

8. *urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).*

Ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till en skolenhet med enskild huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 36 §.

I paragrafens *första stycke* anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas vid en skolenhet med enskild huvudman. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, kvoter, geografiskt baserat urval, verksamhetsmässigt samband, lika möjligheter, urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket, urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar och urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten.

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de enskilda huvudmännen att avgöra.

Kvoter innebär att ett visst antal platser per läsår ska kunna avsättas för vissa elever som ges företräde framför de övriga sökande i syfte att främja en allsidig social sammansättning av elever enligt 2 kap. 8 c §. Utredningen har inte närmare definierat vad som avses med allsidig social sammansättning (se kommentar till 2 kap. 8 § c). Det ska vara möjligt för varje enskild huvudman att göra avväganden med hänsyn till lokala förutsättningar när det gäller vilka elever ska ingå i den särskilda kvoten. I exempelvis områden med stark boendesegregation med såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden kan en kvot innebära att elever från socioekonomiskt utsatta områden får företräde till skolor med elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Det ska även vara möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund. Det är särskilt viktigt att Skolverket i sitt arbete med att pröva de urvalsgrunder som olika huvudmän använder sig av (se kommentar till 2 kap. 7 a §) granskar kvoter. Det handlar dels om sannolikheten för att kvoten uppnår syftet med en allsidig social sammansättning av elever, dels att de kvoter som enskilda huvudmän önskar tillämpa för urval till skolenheterna inte strider mot förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Om en kvot strider mot diskrimineringslagstiftningen, antingen genom dess utformning eller genom att huvudmannen gjort etniska överväganden vid beslutet att införa en kvot ska Skolverket underkänna urvalsgrunden.

Geografiskt baserat urval innebär att enskilda huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Enskilda huvudmän kan i dag välja att tillämpa urvalsgrunden geografisk närhet. Geografisk närhet kan vara en form av geografiskt baserat urval, men det ska även vara möjligt med andra geografiska urval så som exempelvis parametrar som syftar till att ge förtur till elever bosatta i glesbygd. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Verksamhetsmässigt samband innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges förtur till en annan skolenhet med högre årskurser om de två skolenheterna antingen har ett organisatoriskt samband eller ett pedagogiskt samband.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever som inte omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en fristående skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

Punkterna 6–8 motsvarar den reglering som i dag finns i 36 § första stycket. Utredningen har inte föreslagit någon ändring för dessa urvalsgrunder. Med urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket, avses sådana tillåtna tester och prov som utgör villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet som regeringen meddelat föreskrifter om. Färdighetsprov för årskurs 4 ska fortsatt tillåtas endast efter tillstånd från Statens skolinspektion. Med urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, avses exempelvis förberedande dansarutbildning och särskild utbildning med judiska studier. Med urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § avses sådana färdighetsprov i musik som efter beslut från regeringen får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i årskurs 1, 2 eller 3 vid eller inom en skolenhet.

Utredningens förslag innebär att kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola inte längre är tillåtet som urvalsgrund vid grundskolor med enskild huvudman. Förslaget innebär vidare att kravet på att Statens skolinspektion ska godkänna urvalsgrunder tas bort. Enligt utredningens förslag är det i stället Statens skolverk som enligt 2 kap. 7 a § ska godkänna de urvalsgrunder som ska tillämpas vid huvudmännens skolenheter.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.2.

38 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i grundbeloppet som är det bidrag som hemkommunen ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med grundskola.

I *tredje stycket* som är nytt, anges att hemkommunen ska göra ett avdrag på bidraget efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket. Kommuner har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år. Kommuner behöver även ha en viss beredskap att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta ansvar medför merkostnader för hemkommunen jämfört med de kostnader som enskilda huvudmän har. Ett avdrag ska göras för de merkostnader kommunen bedömer sig ha för de kostnadsslag som ska ingå i underlaget för beräkningen av grundbeloppet. Hemkommunen får inte med stöd av föreslagen bestämmelse göra avdrag för exempelvis kostnader knutna till det

myndighetsuppdrag som hemkommunen har. Avdraget får vidare inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

40 § Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 32 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 13 c § tredje stycket*.

I paragrafen regleras hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts för elever i grundskola med enskild huvudman. Hänvisningen till 32 § andra stycket innebär att kommunen ska anordna kostnadsfri skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen om de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda, dvs. eleven behöver skolskjuts, och det kan ske utan ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen. Den föreslagna ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att rätten till skolskjuts i 32 § anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts för de elever som omfattas av bestämmelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4.

11 kap. Grundsärskolan

1 § I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–17 §§),
- *allmänna bestämmelser om skolval (17 a–c §§)*,
- bestämmelser om betyg (18–23 a §§),
- bestämmelser om grundsärskola med offentlig huvudman (24–33 §§), och
- bestämmelser om fristående grundsärskola (34–40 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet. Ändringen är en följd av att tre nya paragrafer, 17 a–c §§, införs i kapitlet.

17 a § *Elevens vårdnadshavare ska i en ansökan ange önskemål om elevens skolplacering. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att skolplaceringar ska föregås av en ansökan, ett så kallat skolval. I ansökan ska vårdnadshavare rangordna de skolenheter de önskar att deras barn ska placeras vid. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk som, enligt föreslagna 2 kap. 7 b § handlägger ärenden om skolplacering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.1 och 5.7.3.

17 b § *En elev i grundsärskola får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start.*

Om det finns särskilda skäl kan skolbyte tillåtas även vid andra tidpunkter under läsåret.

Ett skolbyte ska föregås av en ansökan enligt 17 a § första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten till skolbyten. I paragrafens första stycke anges att elever i grundsärskolan endast får byta skola i samband med höstterminens eller vårterminens start. Det innebär att huvudregeln är att skolbyten inte får ske under pågående termin.

I paragrafens andra stycke medges undantag från huvudregeln innebärande att en elev i grundsärskolan ska kunna byta skola även vid andra tillfällen under terminen om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara en flytt inom eller till annan kommun eller att eleven utsätts för kränkande behandling och därför önskar skolbyte.

I paragrafens tredje stycke regleras att ett skolbyte ska föregås av en ansökan om skolplacering till Statens skolverk.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.5.

17 c § *En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte annat följer av andra stycket.*

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet ska ett urval göras.

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

Elever ska dock, i de fall som anges i tredje stycket, placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten.

Paragrafen är ny och reglerar att huvudprincipen för skolplaceringar ska vara vårdnadshavares önskemål, den så kallade valfrihetsprincipen. Denna princip ges för kommunala skolenheter sitt uttryck i nuvarande 29 §. Den föreslagna regleringen förtydligar att valfrihetsprincipen ska vara styrande för skolplaceringar vid skolenheter med både kommunal huvudman och enskild huvudman.

Av paragrafens *andra stycke* följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av 29 § och 35 §. I dessa fall får vårdnadshavarens önskemål frångås.

I paragrafens *tredje stycke* regleras hur skolplaceringar ska ske i de fall då vårdnadshavare inte lämnat in någon ansökan eller då vårdnadshavarens önskemål enligt första stycket inte kan tillgodoses. Principen i båda fallen är att eleven då ska placeras i en skolenhet med kommunal huvudman som ligger i rimlig närhet till hemmet. Av regleringen följer att elever inte kan placeras i en enskild huvudmans skolenhet utan att vårdnadshavaren ansökt om en sådan skolplacering. Elevers rätt till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet ger uttryck för en princip som är överordnad andra vårdnadshavarens önskemål om placering vid en viss skolenhet, dock enbart för det fall att det finns fler sökande än det finns platser vid en skolenhet. Rimlig närhet innebär inte en rätt till placering vid skolenheten närmast hemmet. Det kan finnas flera skolenheter som uppfyller kravet och eleven har då endast rätt till placering vid en av dessa enheter. Vad som ska bedömas som rimlig närhet får avgöras med hänsyn till faktorer såsom kommunens befolkningsstruktur och ytmässiga storlek, kommunikationsmöjligheter och möjligheter till skolskjuts, och elevens ålder. Yngre barn får anses ha ett större behov av en skolplacering närmare hemmet än en äldre elev. Det är kommunernas skyldighet att finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att elever vars vårdnadshavare antingen inte lämnat in någon ansökan eller inte fått sitt önskemål tillgodosett, ska placeras enligt urvalsgrunden skolspår om skolspår används som grund för urval vid den aktuella skolenheten. Av 29 § framgår att urvalsgrunden skolspår endast tillämpas vid urval till kommunala skolenheter och innebär förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1 samt 5.7.1.

29 § *Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet*

1. *förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),*
2. *förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
3. *förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter (skolspår), och*
4. *skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).*

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till skolenhet med kommunal huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 29 §.

I paragrafen anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas vid en skolenhet med kommunal huvudman. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, geografiskt baserat urval, skolspår, samt lika möjligheter. Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten. Eftersom målet om en allsidig social sammansättning inte gäller för grundsärskolan, kan inte kvot användas som urvalsgrund för skolformen.

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de kommunala huvudmännen att avgöra.

Geografiskt baserat urval innebär att kommunala huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Det kan exempelvis innebära att elever boende i ett visst område har förtur till placering vid en viss skolenhet. Urvalsgrunden kan även användas för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis via strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget

krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Skolspår innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser. Skolspår kan användas som verktyg i huvudmannens arbete för en mer allsidig social sammansättning men detta är inget krav för att kunna använda urvalsgrunden.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever, som inte måste placeras vid skolenheten för att kunna garanteras en skolplacering i rimlig närhet till hemmet, och som inte heller omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en kommunal skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter i kommuner där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara att en elev p.g.a. sin funktionsnedsättning behöver gå på en viss skola som har särskilt anpassade lokaler eller undervisning anpassad för denna funktionsnedsättning och som har särskild kompetens att undervisa elever med aktuell funktionsnedsättning. Ett annat exempel kan vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Detta motsvarar till sin innebörd nuvarande 29 § andra stycke första punkten, men är justerad eftersom Statens skolverk ska hantera skolvalet. Bestämmelsen är tillämplig i en situation där en elev har så omfattande stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den där elevens vårdnadshavare önskar placering. Då ska vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering kunna frångås. För att detta ska vara tillåtet måste svårigheterna vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen. Att stödbehovet skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en

särskild skolenhet är därför i sig inte tillräckligt för att en elev ska kunna flyttas. Huvudprincipen måste dock fortsatt vara att en huvudman har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare önskar placering.

Som en följd av att utredningen föreslår urvalsgrunder till kommunala skolenheter ska kommuner inte längre kunna hänvisa till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen vid urval till kommunala skolenheter.

Av paragrafens *fyjärde stycke* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

30 § Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer *av andra stycket eller 29 § tredje stycket*. Detsamma ska gälla den som har tagits emot vid en skolenhet med förskoleklass och som ska fortsätta sin utbildning i grundsärskolan vid samma skolenhet.

Kommunen får 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.

Rätten enligt första stycket att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en elev som med stöd av 3 kap. 12 e § ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten.

Paragrafen reglerar rätten för en elev att gå kvar vid den skolenhet som eleven har placerats vid enligt de allmänna reglerna om placering vid skolenheter i grundsärskola med en kommun som huvudman. Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 30 § men har justerats med anledning av att 29 § har ändrats. Hänvisningen till 29 § tredje stycket innebär att en kommun kan flytta en elev till en skola där elevens stödbehov kan tillgodoses om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar delvis nuvarande 29 § andra stycke andra punkten. Den reglerar situationen att en elev måste placeras vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Dessa skolplaceringsbeslut ska således den kommunala huvudmannen fortsatt ansvara för.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1 samt 6.5.3.

31 § Elever i grundsärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den *där de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 17 c § tredje stycket* eller som går i en annan kommuns grundskola med stöd av 25–27 §§. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall.

Elevens hemkommun ska ombesörja att skolskjuts anordnas.

Paragrafen reglerar rätten till skolskjuts. Ändringar föreslås i *andra stycket* och innebär att rätten till skolskjuts ska gälla för de elever som placeras i en skolenhet enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 17 c § tredje stycket. Gällande bestämmelse villkorar rätten till skolskjuts bland annat med att eleven väljer att gå i den skolenhet där kommunen annars skulle ha placerat honom eller henne. Utredningen föreslår att skolplaceringar ska föregås av ett aktivt skolval. Vid en sådan ordning går det inte att i förväg veta vid vilken skola kommunen annars skulle ha placerat eleven. Ändringen innebär endast att skolskjutsregleringen anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts jämfört med gällande reglering. Kommuner ska fortsatt anordna skolskjuts även för de elever som väljer att gå i en annan skolenhet om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4.

35 § *Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet*

1. *förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),*
2. *förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
3. *förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett*

organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband), och

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).

Ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt andra och tredje stycket.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om urval om det är fler sökande än det finns platser vid skolplacering till en skolenhet med enskild huvudman. Paragrafen ersätter nuvarande 35 §.

I paragrafens första stycke anges vilka urvalsgrunder som får tillämpas vid en skolenhet med enskild huvudman. De urvalsgrunder som får användas är syskonförtur, geografiskt baserat urval, verksamhetsmässigt samband och lika möjligheter. Dessa urvalsgrunder kommer endast att vara aktuella för de vårdnadshavare som ansöker om en skolplacering vid skolenheten. Eftersom målet om en allsidig social sammansättning inte gäller för grundsärskolan, kan inte kvot användas som urvalsgrund för skolförmen.

Syskonförtur innebär att en elev som har ett syskon vid skolenheten ges förtur. Utredningen lämnar ingen definition på vad som avses med syskon, men konstaterar att det vanliga är att använda syskonförtur för barn som bor i samma hushåll. Vad som ska avses med syskon ska vara upp till de enskilda huvudmännen att avgöra.

Geografiskt baserat urval innebär att enskilda huvudmän ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Enskilda huvudmän kan i dag välja att tillämpa urvalsgrunden geografisk närhet. Geografisk närhet kan vara en form av geografiskt baserat urval, men det ska även vara möjligt med andra geografiska urval så som exempelvis parametrar som syftar till att ge förtur till elever bosatta i glesbygd. Till skillnad från vad som ska gälla för urval genom kvot finns det inget krav på att tillämpningen av urvalsgrunden geografiskt urval ska leda till en mer allsidig social sammansättning vid landets skolor.

Verksamhetsmässigt samband innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges förtur till en annan skolenhet med högre årskurser

om de två skolenheterna antingen har ett organisatoriskt samband eller ett pedagogiskt samband.

Lika möjligheter är en urvalsgrund som innebär att elever som inte omfattas av någon annan av de urvalsgrunder som en fristående skolenhet tillämpar, ska ha lika möjligheter till en skolplacering vid den aktuella skolan. Urvalsgrunden kan även vara en möjlig åtgärd att vidta för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever vid olika skolenheter där det inte tydligt går att formulera kvoter. Tillämpningen av urvalsgrunden innebär att skolplacering avgörs genom slumpmässigt urval.

Utredningens förslag innebär att kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola inte längre är tillåtet som urvalsgrund vid grundsärskolor med enskild huvudman. Förslaget innebär vidare att kravet på att Statens skolinspektion ska godkänna urvalsgrunder tas bort. Enligt utredningens förslag är det i stället Statens skolverk som enligt 2 kap. 7 a § ska godkänna de urvalsgrunder som ska tillämpas vid huvudmännens skolenheter.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett antal platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Särskilda skäl kan exempelvis vara elever som har skyddad folkbokföring och därför har särskilda skäl till en viss skolplacering.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.2.

37 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i grundbeloppet som är det bidrag som hemkommunen ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med grundskola.

I tredje stycket, som är nytt, anges att hemkommunen ska göra ett avdrag på bidraget efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket. Kommuner har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år. Kommuner behöver även ha en viss beredskap att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta ansvar medför merkostnader för hemkommunen jämfört med de kostnader som enskilda huvudmän har. Ett avdrag ska göras för de merkostnader kommunen bedömer sig ha för de kostnadsslag som ska ingå i underlaget för beräkningen av grundbeloppet. Hemkommunen får inte med stöd av föreslagen bestämmelse göra avdrag för exempelvis kostnader knutna till det myndighetsuppdrag som hemkommunen har. Avdraget får vidare inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

39 § Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 31 § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den *de skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet enligt 17 c § tredje stycket.*

I paragrafen regleras hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts för elever i grundskola med enskild huvudman. Hänvisningen till 31 § andra stycket innebär att kommunen ska anordna kostnadsfri skolskjuts för elever som går i en fristående grundskola inom kommunen om de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda,

dvs. eleven behöver skolskjuts, och det kan ske utan ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen. Den föreslagna ändringen är en konsekvens av utredningens förslag om att rätten till skolskjuts i 31 § anpassas till utredningens förslag om regler för skolplacering i kommunala skolor och innebär varken en utökad eller minskad rätt till skolskjuts för de elever som omfattas av bestämmelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4.

28 kap. Överklagande

3 § Beslut av Statens skolverk får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
2. avslag på en ansökan om lärar- eller förskollärlärolegitimation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket,
3. avslag på en ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §, eller
4. *beslut om urvalsgrunder enligt 2 kap. 7 a §.*

I paragrafen regleras vilka beslut av Statens skolverk som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen ändras på så sätt att en *fjärde punkt* läggs till innebärande en möjlighet att överklaga Statens skolverks beslut om urvalsgrunder enligt 2 kap. 7 a §. Det är huvudmannen som har rätt att överklaga ett sådant beslut.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.6.

12 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet enligt 10 kap. 31 § andra stycket och 11 kap. 30 § andra stycket.

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 § eller mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 § eller 33 § eller till särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 7 § tredje stycket,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket eller i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket eller särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

I paragrafen regleras vilka beslut av kommuner eller regioner som får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Ändringar har gjorts i *sjätte punkten* och är en följd av att 9 kap. 15 §, 10 kap. 31 § andra stycket och 11 kap. 30 § har ändrats.

Statens skolverk ska enligt utredningens förslag handlägga ärenden om skolplacering, jfr 2 kap. 7 b §. Kommunen ska däremot fortsatt kunna besluta om att placera en elev vid en annan av kommunens skolenheter om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, jfr. 10 kap. 31 § andra stycket och 11 kap. 30 § andra stycket. Sådana beslut ska fortsatt kunna överklagas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.6.

15 a § *Beslut av Statens skolverk får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavaren önskar enligt 9 kap. 15 § tredje stycket, 10 kap. 30 § tredje stycket och 11 kap. 29 § tredje stycket.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka beslut av Statens skolverk som får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Statens skolverk ska enligt utredningens förslag handlägga ärenden om skolplacering, jfr 2 kap. 7 b §. En vårdnadshavares önskemål om skolplacering ska enligt föreslagna 9 kap. 15 § tredje stycket, 10 kap. 30 § tredje stycket och 11 kap. 29 § tredje stycket kunna frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket. Ett sådant beslut ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.6.

29 kap. Övriga bestämmelser

19 § Kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Informationen ska utformas enligt 8 kap. 18 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

Kommunen ska även informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Paragrafen reglerar kommuners informationsskyldighet i fråga om utbildning i skolväsendet. Ändringar föreslås i *första stycket*, innebärande att kommunen inte ska ha en skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskoleklass, grundskola och

grundskolor. Denna information ska Statens skolverk vara skyldig att lämna, vilket framgår av föreslagna 29 kap. 19 b §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.3.

19 b § *Statens skolverk ska i sin verksamhet med att hantera skolval informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskoleklasser, grundskolor och grundskolor som erbjuds i olika kommuner samt om utbildning i sameskolan.*

Informationen enligt första stycket ska lämnas om samtliga huvudmän och ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Paragrafen, som är ny, reglerar Statens skolverks skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskoleklasser, grundskolor och grundskolor samt om sameskolan i myndighetens verksamhet med att hantera skolval.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.3.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Ulla Hamilton

Likvärdigheten i svensk skola handlar ytterst om bra och dåliga skolor, inte om huvudmannaskapet. Dagens system gör det möjligt att ge tydligare uppdrag till Skolinspektionen när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning. Dagens skolpengssystem har brister men det finns möjligheter att göra justeringar inom ramen för systemet. Allt fler gör ett aktivt skolval och antalet elever i friskolor växer stadigt. Detta får inte leda till att friskolor straffas för att de är mer populära än kommunala skolor. I stället för att närmare analysera vad som kan göras inom det nuvarande systemet för att minska skillnader och förbättra kunskapsresultat har utredningen valt att lämna omfattande organisatoriska förslag som i stor utsträckning handlar om ökad statlig styrning av skolan. Analysen av resurserna visar att svensk skola har relativt goda ekonomiska resurser per barn i skolåldern. Målet för världens bästa skola måste vara kopplat till hur resurserna används.

Utredningen har kartlagt resurser och resursfördelning och konstaterar att det är svårt att säga vilka effekter som de beskrivna skillnader i resurser får för den enskilda skolan och elevens resultat men att skillnaderna i förutsättningar riskerar att avgöra elevers möjligheter att klara skolan. Utredningen har inte gjort det troligt att de omfattande förslagen kommer att ha önskad effekt på kunskapsresultat samt öka likvärdigheten utifrån individperspektivet. Att fokusera på resursfördelningen utifrån elevens socioekonomiska bakgrund, utan koppling till kvalitet och resultat, garanterar inte en bättre kunskapsutveckling. En likvärdig utbildning handlar såväl om hur alla resurser används som om kvalitet, resultat och individperspektiv. Internationell forskning visar tydligt att faktorer som hur arbetet sker i skolan, kompetenta och kunniga lärare, ett systematiskt kvalitetsarbete där

skolledningen har koll på resultatutvecklingen och därmed kan se till att de elever som behöver stöd och hjälp också får det, är framgångsfaktorer. Likvärdighet handlar om att utgå ifrån elevens behov. Därför är det beklagligt att utredningen inte går i mål i den viktiga likvärdighetsfrågan om tilläggsbelopp och stöd till elever, oavsett bakgrund, med särskilda behov. En grupp som i dag drabbas av ett dåligt fungerande resurstilldelningssystem.

Statligt övertagande av skolplaceringen

Jag ifrågasätter att inrättandet av regionala skolmyndigheter är lösningen på skolans utmaningar. Utredningen har en stark tilltro till att ökad reglering, detaljstyrning och kontroll ska lösa skolans problem. Den regionala myndigheten ska ha många ansvarsområden som t.ex. hantera skolval, skolplacering, resursfördelning, riktade stödinsatser, en arena för erfarenhets- och kompetensutbyte mellan huvudmän, statistik, stöd för systematiskt kvalitetsarbete och resultatuppföljning. Gränsdragningen mellan Skolinspektionen och Skolverket är oklar.

Utredningen föreslår att skolplaceringen ska föregås av en ansökan från vårdnadshavare, alla ska välja. Ansökan kan omfatta obegränsat antal skolor. Det är bra. Det kan finnas skäl att se över processen vid antagning till skolan, bl.a. för att undvika de eventuella problem som uppkommer när en elev antas till flera skolor. Men det kan lösas genom t.ex. samordnad antagning (som testas på flera håll i landet) där respektive huvudman har kvar sitt ansvar för elevens skolplacering och där det också finns möjlighet för de huvudmän som så önskar, att ha ett kösystem.

I dag kan en skolplacering i en friskola inte överklagas. Det beror på att bara de som aktivt valt skolan kan få en placering. Den regionala skolmyndighetens beslut om skolplacering ska inte gå att överklaga. Samtidigt innebär förslaget att kvoter kan utgöra urvalsgrund. Risker är uppenbara att vårdnadshavare anser det orimligt att placeringsbeslut inte går att överklaga. Inte minst förslaget att huvudmän och skolor ska tillse att skolor och klasser ska ha en allsidig social sammansättning understryker detta. Vad kravet innebär skiljer sig beroende på de lokala förhållandena. En elev i ett visst sammanhang kan få "förtur" till en skolplats men inte i ett annat. Förslaget är olikvärdigt, strider mot krav på transparens och öppnar för att elevers

bästa ibland ska sättas i andra rummet. Att ytterligare öka fokus på elevens bakgrund och fördela platser efter bakgrund skulle öka stigmatiseringen och diskussioner enligt vilken ”kvot” en elev blivit antagen. Att alla ska välja skola, i kombination med god information om varje skola, skapar bättre förutsättningar för att minska boendesegregationens genomslag.

Förslaget att kö som urval tas bort innebär att lotten ytterst avgör skolplaceringen. En urvalsgrund som saknar förankring hos landets föräldrar. Jag anser att huvudmannen fortsatt ska ansvara för skolplaceringen och möjligheten att göra den utifrån kö finnas kvar. Rätten att välja och att byta skola är ett fundament för valfrihetsreformerna. Rätten att välja är inte absolut, kapacitet är en uppenbar begränsning av möjligheten att välja skola fritt. Utredningen ger inga förslag på hur man kan underlätta för eftertraktade skolor att utöka sin verksamhet för att tillgodose en stor efterfrågan. Utredningen vill att skolbyte endast ska vara möjligt vid terminsstart, undantag är om det finns särskilda skäl och ansökan godkänns av Skolverket. Detta, tillsammans med förslaget att beslutet om skolplacering inte kan överklagas, riskerar att leda till ett ökat tryck på såväl den regionala skolmyndigheten som på skolhuvudmännen från missnöjda föräldrar och elever. En annan inskränkning av möjligheten att byta skola är förslaget att ersättningen till huvudmännen ska anpassas med två månaders eftersläpning om byte sker vid annan tidpunkt än vid läsårsstart. Det krävs goda argument för att inskränka elevernas rätt att välja skola, men det presenteras inga argument. Det är inte rimligt att skolan som förlorar en elev ska få behålla skolpengen i två månader medan den mottagande skolan får starta med en elev utan skolpeng i två månader, särskilt med en elev som har stora stödbehov. Om elever väljer bort en skola finns i allmänhet en orsak, t.ex. att skolan är dålig eller att missförhållanden uppdragats. Det kan inte vara ett allmänintresse att skydda en sådan skola ekonomiskt genom att hindra elever att byta skola under terminen, eller genom att justera ersättningen med fördröjning.

*Förändrad beräkning av ersättningen till friskolor
bryter mot lika villkorsprincipen*

Grundbeloppet ska beräknas utifrån ett antal, i skollagen uppräknade, delkostnader och utgå från kommunens skolbudget, dvs resurserna till de egna grundskolorna. Det innebär att vissa kostnader inte ska

ingå i beräkningen av grundbeloppet, t.ex. kostnader för kommunernas övergripande myndighetsansvar, informationsansvar och ansvaret för att alla elever ska kunna fullgöra sin skolplikt. Kommunerna gör enligt utredningen en för generös beräkning av grundbeloppet. Det är inte min erfarenhet. Utredningen anser att variationer i elevunderlaget skapar ökade kostnader för kommunerna, som inte belastar friskolor, och att beräkningen av grundbeloppet inte tar tillräcklig hänsyn till dessa merkostnader. Både förväntade, trendmässiga öknings- eller minskningar av elevunderlaget och oväntade avvikelser från trenden hävdas ge större kostnader i de kommunala skolorna, antingen för att platser oväntat lämnas tomma eller för att de kommunala skolorna måste ha överkapacitet för den händelse att elevantalet ökar. De presenterade analyserna underbygger inte detta påstående och kan därmed inte ligga till grund för utredningens förslag. Tidigare utredningar har visat att det saknas skäl för att göra avdrag för en kommunal s.k. skolpliktskostnad, avdraget togs bort 2010.

Ett centralt element i utredningens argumentation utgår ifrån en regressionsanalys. Den förklarande variabeln i denna analys är befolkningens (i respektive åldersgrupp) avvikelse från den linjära trenden i varje kommun. Den beroende variabeln är andelen elever som går i friskola i respektive kommun. Regressionsanalysen görs på de kommuner som haft friskolor under hela perioden 1997–2018. Koefficienten för den förklarande variabeln är negativ, dvs. det finns en negativ samvariation mellan andelen elever som går i friskola och variationer i elevkullarnas storlek i förhållande till den trendmässiga utvecklingen av elevkullarna. Utredningen skriver att resultatet är konsistent med att friskolor i mindre utsträckning än kommunala skolor anpassar sig till förändringar i elevunderlaget. Analysen lämnar flera frågor obesvarade. En grundkritik framför utredaren själv när han påpekar att analysen inte görs i en jämviktssituation. Tvärtom har friskolesektorn expanderat så kraftigt under den studerade perioden, 1997–2018, att det är oklart om det är samma sektor som studeras. Analysen ger inte svar på om någon förändring av friskolesektorns karaktär och sammansättning skett under perioden. En fråga som också bör ställas är om kommuner som haft en kraftig expansion av friskolesektorn systematiskt skiljer sig från andra kommuner. Det går inte att utläsa vad som förklarar resultaten, t.ex. hur stor del av resultaten som förklaras av den stora ökningen av andelen nyanlända invandrare. Det är rimligt att tro att en stor del av den

oväntade variationen i elevantalet i många kommuner, dvs. avvikelser från den trendmässiga utvecklingen, förklaras av den stora asylinvandringen, i synnerhet under 2015. Det går heller inte att utläsa av regressionsanalysen om relationen är symmetrisk, dvs. om sambandet är detsamma vid en oväntad ökning av elevgrupperna som vid en oväntad minskning. Det bör också påpekas att utredningens slutsats, att resultaten från regressionen är konsistent med utredningens tes, inte kan tolkas som ett bevis för tesen. Frånvaro av motbevis är inte ett bevis. Ytterligare analyser borde genomförts innan några slutsatser drogs.

Även om utredningens slutsats godtas, att friskolor inte i samma utsträckning som kommunala anpassar sin kapacitet och sitt elevantal efter fluktuationer i det totala elevunderlaget, så saknas analys av varför det i så fall förhåller sig på detta sätt. Påverkar det faktum att en friskola, till skillnad från en kommunal, behöver nytt tillstånd för att t.ex. öppna en filial till en befintlig friskola? Utredningen noterar, utan att dra några slutsatser, att grundbeloppets utformning ger friskolorna motsatta incitament i förhållande till det önskvärda. Då beloppet beräknas utifrån kommunens genomsnittskostnad minskar ersättningen per elev om antalet elever i de kommunala skolorna ökar och ökar om antalet elever i den kommunala skolan minskar. Friskolorna får mindre betalt per elev i ett läge när det är önskvärt att de tog emot fler elever och tvärt om. Frånvaron av orsaksanalys gör att utredningen inte heller analyserat några möjliga åtgärder för att öka friskolornas flexibilitet när elevunderlaget varierar.

Utredningens beräkning av de extra kostnader som kommunerna har på grund av variationer i elevunderlaget kan kritiseras. Så vitt framgår, bygger de simuleringar som utredningen presenterar enbart på antaganden om hur anpassningsbara olika kostnader är. Ingen självständig analys har genomförts, varken av hur stora kostnaderna för överkapacitet är i kommunerna, eller av i vilken grad kostnader kan anpassas. De två scenarion som presenteras är därmed i själva verket gissningar. Slutsatsen om i vilken grad kommuner kan anpassa sina kostnader är alltså otillräckligt underbyggda. Inte heller analyseras vilka faktorer som påverkar i vilken utsträckning kommunerna kan påverka sina kostnader.

Huvudmän, fristående som kommunala, har ansvar för skolplikten och elevens rätt till utbildning. Ansvaret är lika stort för att se till att få elever som inte deltar i skolundervisningen tillbaka i skolan.

Friskolan kan inte ”lämna tillbaka” elever till kommunen. Utredningen vill ge en kommun möjlighet att göra avdrag från grundbeloppet för att täcka en påstådd extra kostnad för kommunen. Det är inte förenligt med utredningens uppdrag att öka likvärdigheten då förslaget innebär att de elever som väljer en fristående skola får en lägre skolpeng än de som väljer en kommunal.

Utredningen konstaterar att ersättningen per elev är lägre till friskolor än till kommunala skolor. Efter att en justering gjorts för strukturella skillnader, menar utredningen att skillnaden försvinner, och att ersättningen snarast är mer generös till friskolor. Det finns anledning att ställa sig frågande till denna analys. För att komma fram till slutsatsen har utredningen justerat de faktiska kostnaderna i flera steg. Tyvärr medger inte mitt utrymme här en detaljering beskrivning av hur. Efter justeringar, som bygger på antaganden, av de kommunala skolornas kostnader drar utredningen slutsatsen att ersättningen till friskolor är mer generös än till kommunala skolor. Utredningen har inte gjort någon självständig analys av om justeringarna faktiskt svarar mot verkliga kostnadsskillnader. Inte heller har någon känslighetsanalys genomförts, vilket gör att det inte går att avgöra vilken faktor som leder till utredningens slutsats. Är det skillnaden i andelen nyanlända elever eller någon annan faktor som förklarar skillnaderna? Utredningen konstaterar t.ex. att andelen elever med utländsk bakgrund är högre i friskolor än i kommunala skolor, men ingen hänsyn tas till detta i kostnadsjämförelserna, utan endast till andelen nyanlända elever.

Utredningens analys vilar tungt mot de parametrar i systemet för kommunalekonomisk utjämning som syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner. Parametrarna är bärande för analysen av i vilken utsträckning finansieringen av skolan är kompensatorisk. Den kostnadsfunktion som används i kostnadsutjämningsystemet togs fram utifrån ett utredningsarbete i mitten av 1990-talet. Sedan dess har den aldrig har gått igenom från grunden, endast räknats upp med prisutvecklingen. Det är därmed oklart vilka slutsatser som kan dras utifrån dessa beräkningar. Ett bärande argument bakom utredningens slutsatser är att variationer i elevantalet påverkar genomsnittskostnaden per elev i betydande utsträckning, eftersom många kostnader kan vara svåra att anpassa. Utredningen menar att variationerna i elevantal mellan åren är större i kommunala än i fristående skolor. Därmed kan val av år för kostnadsjämförelser

ha stor betydelse. Utredningen lyfter fram 2015 som ett elevunderlagsmässigt normalår. Även om det förhåller sig så är det märkligt att framhålla 2015 som ett normalår, mot bakgrund av den stora tillströmningen av asylsökande under detta år och den kraftiga påfrestning som det innebar att på kort tid ta emot stora grupper nyanlända barn i skolåldern. Åtminstone borde ett resonemang föras om hur detta påverkar kostnadsjämförelserna. En självständig analys av kostnadsskillnader och dess orsaker borde ha genomförts. Utredningen drar långtgående slutsatser och lägger förslag som kan få drastiska konsekvenser. Det är djärvt att göra det på ett så skakigt statistiskt underlag.

Ett statligt sektorsbidrag föreslås för tre-årsperioder. Det ger planeringsmöjlighet samtidigt som kravet på årlig redovisning av handlingsplaner innebär ökad styrning samt administration för såväl huvudmän som den regionala skolmyndigheten. Det finns risk för att sektorsbidraget skapar en otydlighet när det gäller vem som har det yttersta ansvaret för skolan. För att undvika dubbelräkning av kompensationen måste rimligen de parametrar som tas in i sektorsbidraget tas bort från kostnadsutjämningsystemet, eller tvärtom, då det kommunala kostnadsutjämningsystemet gör en utjämning av skolkostnader baserat på bland annat socioekonomiska parametrar.

Särskilt yttrande av Stefan Melén

SKR vill med detta yttrande ge våra synpunkter på utredningens förslag utifrån ett övergripande perspektiv. SKR anser att många av de förslag som utredningen lägger fram, inom ramen för skolval och skolans finansiering, riskerar att inte få de effekter som önskas när det gäller likvärdighet och skolsegregation.

De förslag som läggs handlar i mångt och mycket om att öka den statliga överbyggnaden och ge staten ett betydligt större ansvar, både för skolvalsprocessen och för skolans finansiering. Det finns delar i detta som är intressant t.ex. gemensam antagning och ett gemensamt system. Men att detta skulle hanteras av staten och utifrån det leda till ökad likvärdighet är dock mer tveksamt.

SKR anser att det kan finnas relevanta skäl till att skolans kostnader varierar mellan kommunerna utöver de indikatorer som utredningen anger. För att genomföra förslag i den riktning som utredningen anger behöver det finnas tydligare konsekvensbeskrivningar som visar hur detta medför en mer likvärdig skola, och inte enbart en mer lika resurstilldelning. SKR har i särskilda inspel under utredningens gång poängterat detta och där utvecklat resonemanget. SKR har även framfört att ett eventuellt sektorsbidrag kan försvåra nödvändiga omprioriteringar vid oförutsedda händelser.

SKR saknar en mer övergripande analys av kopplingen mellan de åtgärder som föreslås och hur de samverkar med de utmaningar som finns. Hur och på vilket sätt ska en kraftig expansion av den statliga överbyggnaden fungera i praktiken och vilka problem kommer egentligen lösas?

Vi vill i sammanhanget poängtera vikten av tydlighet genom hela styrkedjan och att ansvar och mandat hänger ihop. SKR ser en risk att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun blir än mer otydlig.

Avslutningsvis vill SKR betona att frågan om ökad likvärdighet och minskad skolsegregation stäcker sig längre än att huvudsakligen fokusera på huvudmannaskapet. Staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolan, men det måste vara tydligt vem som gör vad och att åtgärderna som utredningen föreslår övervägs utifrån effektivitet och kostnad.

Referenser

Lagar

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
– Regeringsformen.

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Aktiebolagslagen (2005:551).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Förvaltningslag (2017:900).

Kommunallagen (2017:725).

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Skollagen (2010:800).

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd
för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Skollagen (1985:1100).

Förvaltningsprocesslag (1971:291).

Förordningar, föreskrifter och läroplaner

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och
kunskapsutveckling.

Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem.

- Förordning (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser.
- Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.
- Förordning (1997:153) om statsbidrag till teknik- och naturvetenskapscentrum.
- Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.
- Skolförordningen (2011:185).
- Högskoleförordning (1993:100).
- Läroplan för grundskolan 1969 (Lgr69).
- Läroplan för grundskolan 1980 (Lgr80).
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11).
- Läroplan för grundsärskolan (Lsär11).

EU-rätt och EU-dokument

- Europeiska kommissionen 1995 Vitbok om utbildning Lära och Lära ut: På väg mot kunskapssamhället, (COM (1995) 590).
- Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02.
- Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- School Admissions Code – Statutory guidance for admission authorities, governing bodies, local authorities, schools adjudicators and admission appeals panels.

Internationella överenskommelser

- Agenda 2030 för hållbar utveckling.
- Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter.
- FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Propositioner, skrivelser och lagrådsremisser

- Lagrådsremiss 2019 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor.*
- Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020.*
- Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2015/16:184 *Fler elever i fler skolor.*
- Prop. 2013/14:215 *Ny lag om näringsförbud.*
- Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 1996/97:60 *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*
- Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 1994/95:157 *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*
- Prop 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.*
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.*
- Prop. 1990/91:115 *om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Skrivelse 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet.*

Övrigt från regeringen och Regeringskansliet

- Dir. 2019:93 *Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga.*
- Dir. 2018:71 *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

- Finansdepartementet (2019), *Välfärdskommissionen*.
Dnr Fi2019/04300/K.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010), *Ersättning till kommuner för kostnader för nyanlända*, promemoria.
- Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025
- Kulturdepartementet (2018), Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.
- Utbildningsdepartementet (2020a), *Nationell plan för trygghet och studiero* (U2020/00707/S).
- Utbildningsdepartementet (2020b), *Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00734/S).
- Utbildningsdepartementet (2020c), *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget* (U2020/00363/S).
- Utbildningsdepartementet (2019a), *Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för ökad kvalitet i lärarutbildningen samt åtgärder för att underlätta för fler att bli lärare*, 19-10-16.
- Utbildningsdepartementet (2019b), *Uppdrag att utreda utökade möjligheter för Statens skolinspektion att stänga skolor vid allvarliga missförhållanden*, 19-11-15.
- Utbildningsdepartementet (2018), *Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem*, (U2018/03428/S).
- Utbildningsdepartementet (2017), *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, (U2017/01236/GV).
- Utbildningsdepartementets promemoria (2020), *Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna*, (U2020/00176/UH).
- Utbildningsdepartementets promemoria (2019), *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* (U2019/00336/GV).
- Utbildningsdepartementets promemoria (2017), *Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor* (U2017/01031/S).

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2019:56 *Idéburen välfärd.*
- SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2019:18 *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*
- SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*
- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
- SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
- SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen.*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*
- SOU 2016:38 *Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:9 *Plats för nyanlända i fler skolor.*
- SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.*
- SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 1998:118 *Delade städer.*
- SOU 1997:61 *Att växa bland betong & kojor.*
- SOU 1992:19 *Segregation – ett svenskt dilemma? Långtidsutredningen 1992, bilaga 9.*

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.

SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

Domar, rättsfall och beslut

NJA 2006 s. 683.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 17-18 (HFD 2019 ref. 10).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 1048-17 (HFD 2018 ref. 46).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 5998-16.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 3086-16 (HFD 2017 ref. 50).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 3784-15 (HFD 2016 ref. 49).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 7748-13 (HFD 2015 ref. 50).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 215-11 (HFD 2011 ref. 22).

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 4314-11.

Kammarrättens i Göteborg dom i mål 6267-19.

Kammarrättens i Stockholm dom i mål 6009-17.

Kammarrättens i Stockholm dom i mål 5165-17.

Kammarrättens i Stockholm dom i mål 3932-17.

Kammarrättens i Stockholm dom i mål 8650-16.

Kammarrättens i Sundsvall dom i mål 2264-13.

Förvaltningsrättens i Göteborg dom i mål 4219-17.

Förvaltningsrättens i Stockholm dom i mål 1871-11.

Skolinspektionens beslut, diarienummer 2019:364.

Skolinspektionens beslut, diarienummer 41-2018:9019.

Skolinspektionens beslut, diarienummer 44-2011:1944.

Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:1015.

Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:720.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2019:195.
Skolväsendets överklagandenämnd beslut, diarienummer 2018:484.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:274.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:132.
Skolväsendets överklagandenämnd beslut, diarienummer 2017:122.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:101.
Skolväsendets överklagandenämnd beslut, diarienummer 2016:625.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:560.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:243.
Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2016:45.
Skolväsendets överklagandenämnd beslut, diarienummer 2012:477.

Litteratur, tidskrifter, rapporter, hemsidor m.m.

Abdulkadiroglu, A., Agarwal, N. & Pathak, P. (2017), *The welfare effects of coordinated assignments: Evidence from the New York City high school match*, American Economic Review, 107:12, s. 3635–3689.

Abdulkadiroglu, A., Pathak, P. & Roth, A. (2009), *Strategy-proofness versus efficiency in matching with indifference: redesigning the New York City high school match*, American Economic Review, 99:5, s. 1954–1978.

Abdulkadiroglu, A., Pathak, P. Schellenberg, J. & Walters, C. (2020), *Do parents value school effectiveness?*, under publicering I American Economic Review.

Abdulkadiroglu, A. & Sömnez (2003), *School choice: A mechanism design approach*, American Economic Review, 93: s. 729–747.

Abrams, S. E. (2016), *Education and the commercial mindset*.

Akerlof, G. A. & Kranton, R. (2002), *Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education*. Journal of Economic Literature, 40:4, s. 1167–1201.

Algan, Y. (2014), *Trust, well-being and growth: New evidence and policy implications* i Aghion, P. & S. Durlauf *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.

- Allelin, M. (2019), *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*, Arkiv förlag.
- Allen, R. & Burgess, S. (2013), *Evaluating the provision of school performance information for school choice*, *Economics of Education Review*, 34, s. 175–190.
- Ames, R. T & Hershock, P. (2008), "Introduction", i Ames, R. T & Hershock, P. (red.), *Educations and Their Purposes*, University of Hawai'i Press.
- Andersson, Tommy (2017), *Hur kan man allokera resurser utan priser?*
- Andersson, T. m.fl. red. (2017), *Nationalekonomins frågor*, Studentlitteratur.
- Andersson & Andersson (2016), *Med datorisering blir gemensam skolkö effektiv*, *Dagens Nyheter* 2016-06-16.
- Andersson, Dur, Ertemel & Kesten (2018), *Sequential School Choice with Public and Private Schools*, Working Papers, No. 2018:39, Lund University.
- Andersson, E., Malmberg, B. & Bergsten, Z. (2014), *Composite Geographical Context and School Choice Attitudes in Sweden: A Study Based on Individually Defined, Scalable Neighborhoods*, *Annals of the Association of American Geographers*, 104:4, s. 869–888.
- Andersson, E., Malmberg, B. & Osth, J. (2012), *Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: Changing school geography with equality implications*, *Journal of Transport Geography*, 23, s. 35–43.
- Angelov, N. & Edmark, K. (2016), *När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas lokaliseringsmönster*, ESO 2016:3.
- Angrist, J. & Lavy, V. (1999), *Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement*, *Quarterly Journal of Economics*, 114:2, s. 533–75.
- Angrist, J., Lavy, V., Leder-Luis, J. & Shany, A. (2019), *Maimonides' Rule Redux*, *American Economic Review: Insights*, 1:3, s. 309–24.
- Aquilonius, K. (1942), *Svenska folkskolans historia, Andra delen, Det svenska folkundervisningsväsendet 1809–1860*.

- Arbetsgivarföreningen KFO (2019), *Idéburna skolor och fristående huvudmän*.
- Arnek, M., Melin, T., & Norrlid, A., (2016), *Mer än tur i struktur*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Arnman, G. & Jönsson, I. (1996), Segregation och svensk skola – en tillbakablick och en reflektion över framtiden, i, Andersson, G. (red.), *Egensinne och mångfald. Från 19 sociologer till Bengt Gesser*, Arkiv Förlag.
- Arnman, G. & Jönsson, I. (1983), *Segregation och svensk skola. En studie av utbildning, klass och boende*, Arkiv Förlag.
- Aucoin, Peter (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. Governance, 3, s. 115–137.
- Australian Government (2018), *Through Growth to Achievement. Report of the Review to Achieve Educational Excellence in Australian Schools*.
- Australian Government (2011), *Review of Funding for Schooling. Final report*.
- Ball, S. J. (2007), *Education plc – understanding private sector participation in public sector education*.
- Banks m.fl. (2005), "Teaching Diverse Learners". I Darling-Hammond & Bransford (red.), *Preparing teachers for a Changing World – What Teachers Should Learn and Be Able To Do*.
- Banks & McGee (1995), *Equity Pedagogy: An Essential Component of Multicultural Education*, Theory into Practice, Vol. 34, No.3.
- Becker, H. S. (1952), *The Career of the Chicago Public Schoolteacher*, American Journal of Sociology, Vol. 57, No. 5.
- Benbenishty, R., & Astor, R. A. (2005), *School violence in context: Culture, neighborhood, family, school, and gender*. Oxford University Press.
- Berg, Fridtjuv (1883), *Folkskolan såsom bottenskola, ett inlägg i en viktig samhällsfråga*, faksimil Lärarförbundet 1992.
- Berg, Gunnar m.fl. (2013), *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*, bilaga 3 till SOU 2014:5.
- Bergman, P. & McFarlin, I. (2018), *Education for all? A nationwide audit study of schools of choice*, NBER WP 25396.

- Bergström, Fredrik & Adenfelt, Oskar (2016), *En bra skola för alla – vikten av att stärka skolan i utanförskapsområden*. Kapitel 4 Hela staden – Bryt segregationen. Fores.
- Bergström, Hans & Barbara (2017), *Likvärdighetsagendan ger inte en bättre skola*, Dagens industri 171113.
- Berättarministeriet (2020), *Man lär av varandra och är aldrig fullärd – rapport om lärares behov av professionsutveckling i områden med hög arbetslöshet*.
- Bethoui, A. (2019), *Swedish young people's after-school extra-curricular activities: attendance, opportunities and consequences*. British Journal of Sociology of Education, vol. 40, no. 3.
- Bethoui, A., Hertzberg, F. & Neergaard, A. (red.) (2020), *Ungdomars fritidsaktiviteter. Deltagande, möjligheter och konsekvenser*. Studentlitteratur.
- Beuermann, D., Jackson, K., Navarro-Sola, L., & Pardo, F. (2019), *What is a Good School, and Can Parents Tell? Evidence on the Multidimensionality of School Output*, NBER WP 25342.
- Biasi, B. (2019), *School Finance Equalization Increases Inter-generational Mobility: Evidence from a Simulated-Instruments Approach*, NBER WP 25600.
- Biesta, G. J. J. (2010), *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Biesta, G. J. J. & Stengel, B. S. (2016), "Thinking Philosophically About Teaching", i Gitomer, D. H. & Bell, C. A. (red.), *Handbook of Research On Teaching*, Fifth edition, American Educational Research Association.
- Billings, S., Deming, D. & Rockoff, J. (2014), *School Segregation, Educational Attainment, and Crime: Evidence from the End of Busing in Charlotte-Mecklenburg*, Quarterly Journal of Economics, 129:1, s. 435–76.
- Birgersson, Bengt Owe & Westerståhl, Jörgen (1992), *Den svenska folkstyrelsen*.
- Bitler, M., Corcoran, S., Domina, T. & Penner, E. (2019), *Teacher effects on student achievement and height: A cautionary tale*, NBER WP 26480.

- Björkegren, E., Grönqvist, E., Svaleryd, H. & Öckert, B. (2018), *Är det bättre att vara storasyskon?*, Ekonomisk Debatt, 2018/5, s. 38–50.
- Björnsson, M. (2005), *Kön och skolframgång. Tolkeningar och perspektiv*. Myndigheten för skolutveckling.
- Bloom, B. (1985), *Developing Talent in Young People*, New York: Ballantine Books.
- Bloom, B. (1984), *The 2 Sigma Problem: The Search for Methods of Group Instruction as Effective as One-to-One Tutoring*, Educational Researcher, vol. 13, no. 6.
- Boadway & Mörk, Eva (2003), ”Fördelning av makt och ansvar”, i P. Molander (red.), *Staten och kommunerna*.
- Boisjoly, J., Duncan, G. J., Kremer, M., Levy, D. M. & Eccels, J. (2006), *Empathy or Antipathy? The Impact of Diversity*, American Economic Review, 96:5, s. 1890–1905.
- Borghans, L., Golsteyn, B. & Zölitz, U. (2015), *Parental preferences for primary school characteristics*, B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 15:1, s. 85–118.
- Bornemark, Jonna (2018), *Det omätbaras renässans – en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*.
- Branden, G. (2019), *Hur påverkar ojämlikheten den socioekonomiska rörligheten? Gatsby-kurvan och dess mekanismer*, IFAU.
- Brandén, M. & Bygren, M. (2018), *School choice and school segregation: Lessons from Sweden's voucher system*, IAS WP 2018:1.
- Bray, M (2013), *Benefits and Tensions of Shadow Education: comparative Perspectives on the Roles and Impact of Private supplementary Tutoring in the Lives of Hong Kong Students*, Journal of International and Comparative Education, 2013, Volume 2, Issue 1.
- Brighthouse, H., Ladd, H. F., Loeb, S. & Swift, A. (2018), *Educational Goods: Values, Evidence, and Decision Making*, The University of Chicago Press.
- Brunner, E., Hyman, J. & Ju, A. (2019), *School Finance Reforms, Teachers' Unions, and the Allocation of School Resources*, under publicering i Review of Economics and Statistics.

- Bryk, A. m.fl. (2016), *Learning to Improve – How America’s Schools Can Get Better at Getting Better*.
- Bunar, N. (2010a), *The Geographies of Education and Relationships in a Multicultural City: Enrolling in High-Poverty, Low-Performing Urban Schools and Choosing to Stay There*, *Acta Sociologica*, 53:2, s. 141–159.
- Bunar, N. (2010b), *Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden*, *Journal of Education Policy*, 25:1, s. 1–18.
- Bunar, N. (2009), *När marknaden kom till förorten – valfrihet, konkurrens och symboliskt kapital i mångkulturella områdets skolor*, Lund: Studentlitteratur.
- Bunar, N. & Ambrose, A. (2016), *Schools, choice and reputation: Local school markets and the distribution of symbolic capital in segregated cities*. *Research in Comparative and International Education* 1, s. 1–18.
- Bunar, N. & Kallstenius, J. (2007), *Valfrihet, integration och segregation i Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms stad.
- Bunar, N. & Sernhede, O. (red.) (2013), *Skolan och ojämlikhetens urbana geografi*.
- Burgess, S. & Platt, L. (2018), *Inter-ethnic relations of teenagers in England’s schools: the role of school and neighbourhood ethnic composition*. Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London, CPD 07/18.
- Burgess m.fl. (2015), *What Parents Want: School Preferences and School Choice*, *Economic Journal*, 125/587, s. 1262–1289.
- Burnett, B. & Lampert, J. (2019), *The Australian national exceptional teaching for disadvantaged schools programme: a reflection on its first 8 years*, *Journal of Education for Teaching*, Vol. 45, No. 1.
- Bög, M., Dietrichson, J. & Aldenius Isaksson, A. (2019), *En multisensorisk läsinlärningsmetod för elever med risk för lässvårigheter. Resultat från ett randomiserat fältexperiment*, IFAU rapport 2019:08.
- Böhlmark, A. (2019), ”Leder lottning av skolplatser till förbättrad likvärdighet?”, i *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*, ESO 2019:1.

- Böhlmark, A. (2008), *Age at immigration and school performance: A siblings analysis using Swedish register data*, Labour Economics, 15:6, s. 1366–1387.
- Böhlmark, A., Holmlund, H., & Lindahl, M. (2016), *Parental choice, neighbourhood segregation or cream skimming? An analysis of school segregation after a generalized choice reform*, Journal of Population Economics, 29, s. 1155–1190.
- Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2017), *Hur ska högstadiet organiseras? Effekter av övergången till 1–9-skolor*, IFAU rapport 2017:6.
- Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2012), *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*, IFAU Rapport 2012:14.
- Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2011), *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten*, SNS.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2015), *Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-Scale Voucher Reform*, Economica, 82:327, s. 508–551.
- Börjesson, M. (2016), *Från likvärdighet till marknad. En studie av offentligt och privat inflytande över skolans styrning i svensk utbildningspolitik 1969–1999*.
- Callewaert, S. & Nilsson, B.A. (1974), *Samhället, skolan och skolans inre arbete*, rapport nr 2 från projektet ”Skolklassen som socialt system”, Lunds universitet.
- Calsamiglia & Güell (2018), *Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona*, Journal of Public Economics, Volume 163, July 2018, s. 20–36.
- Calsamiglia, Haeringer & Klijn (2010), *Constrained School Choice: An Experimental Study*, American Economic Review, vol. 100, no. 4, s. 1860–74.
- Campbell, C. m.fl. (2009), *School choice – how parents negotiate the new school market in Australia*. Allen & Unwin.
- Candelaria, C., & Shores, K. (2019), *Court-Ordered Finance Reforms in the Adequacy Era: Heterogeneous Causal Effects and Sensitivity*, Education Finance and Policy, 14:1, s. 31–60.

- Cantillon (2017), *Broadening the market design approach to school choice*, Oxford Review of Economic Policy, 33:3, s. 613–634.
- Cappella, E., Aber, J. L., & Kim, Y. H. (2016), “Teaching beyond Achievement Tests: Perspectives From Developmental and Education Science”, i Gitomer & Bell, (red.), *Handbook of Research on Teaching*, American Education Research Association.
- Card, D. & Giuliano, L. (2016), *Universal screening increases the representation of low-income and minority students in gifted education*, PNAS, 113:48, s. 13678–13683.
- Card, D., A. Mas & J. Rothstein (2008), *Tipping and the Dynamics of Segregation*, Quarterly Journal of Economics, 123:1, s. 177–218.
- Carter & Darling-Hammond, (2016), “Teaching Diverse Learners”. I Gitomer och Bell, (red.), *Handbook of Research on Teaching*.
- The Century Foundation (2019), *The Benefits of Socioeconomically and racially Integrated Schools and Classrooms*.
- Chetty, R., J. Friedman, N. Hilger, E. Saez, D. Whitmore Schanzenbach & D. Yagan. (2011), *How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star*, Quarterly Journal of Economics, 126:4, s. 1593–1660.
- Clotfelter, C., H. Ladd & J. Vigdor (2009), *Are teacher absences worth worrying about in the United States*, Education Finance and Policy, 4:2, s. 115–149.
- Cobb, C. & G. Glass (2009), *School choice in a post-segregated world*, Peabody Journal of Education, 84:2, s. 262–278.
- Cochran-Smith, M. & Villegas, A. M. (2016), “Preparing Teachers for Diversity and High Poverty Schools: A Research-Based Perspective”, i Lampert, J. & Burnett, B. (red.), *Teacher Education for High Poverty Schools*, Springer.
- Coleman, JR (1966), *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Cook, J. (2018), *Race-blind admission, school segregation, and student outcomes: Evidence from race-blind magnet school lotteries*, IZA DP 11909.
- Corcoran, S. & J. Jennings (2019), “Information and school choice”, i Berends, M., A. Primus & M. Springer (red.), *Handbook of Research on School Choice*, 2:a upplagan, , Routledge.

- Corcoran, S., J. Jennings, S. Cohodes, & C. Sattin-Bajaj (2018), *Leveling the Playing Field for High School Choice: Results from a Field Experiment of Informational Interventions*. NBER WP 24471.
- Cremin, L. A. (1990), *Popular Education and Its Discontents*, Harper.
- Cuban, L. (2013), *Inside The Black Box Of Classroom Practice – Change Without Reform in American Education*.
- Cuban, L. (1993), *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms 1880–1990*. Teachers College Press.
- Cullen, J.B., M. Long & R. Reback (2013), *Jockeying for position: Strategic high-school choice under Texas’ top ten percent plan*, *Journal of Public Economics*, 97, s. 32–48.
- Cummins, J. (2017), *Flerspråkiga elever – effektiv undervisning i en utmanande tid*, Natur & Kultur.
- Dahl, G., A. Kotsdam & D-O. Rooth (2018), *Does Integration Change Gender Attitudes: The Effect of Randomly Assigning Women to Traditionally Male Teams*. NBER WP 24351.
- Darling-Hammond, L. (2010), *The flat world and education: how America’s commitment to equity will determine our future*, Teachers College Press.
- Darling-Hammond, L, m.fl. (2017), *Empowered Educators: How High-Performing Systems Shape Teaching Quality Around The World*.
- Datnow, A. & Cooper, R. (2002), “Tracking”, i Levinson D. L., Cookson, P. W., & Sadovnik, A. R. (red.), *Education and Sociology: An Encyclopedia*, RoutledgePalmer.
- Delors, J. (1996), *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*, UNESCO.
- Demirbag-Sten, D. (2019), *Svenska institutioners etablering av privata initiativ*, skrivelse tillställd utredningen.
- Depaepe, M. & Smyers, P. (2008), *Educationalization as an ongoing modernization process*, *Educational Theory*, Vol. 58, No. 4.
- Dewey (1900), *The School and Society, Being Three Lectures*, The University of Chicago Press.
- Diogenes Laertios, *Berömda filosofers liv och läror*, Atlantis 2016.

- Doris, A., O'Neill, & O. Sweetman (2019), *Good schools or good students? The importance of selectivity for school rankings*, IZA DP 12459.
- Dur, Hammond & Morrill (2018), *Identifying the Harm of Manipulable School-Choice Mechanisms*, American Economic Journal: Economic Policy vol. 10, no. 1, February 2018, s. 187–213.
- Dur, U., S., Kominers, P. Pathak & T. Sömnez (2018), *Reverse design: Unintended consequences and the demise of Boston's walk zones*, Journal of Political Economy, 126:6, s. 2457–2479.
- Dur, U., P. Pathak & T. Sömnez (2019), *Explicit vs. Statistical Targeting in Affirmative Action: Theory and Evidence from Chicago's Exam Schools*, reviderad version av NBER Working Paper 22109.
- Echenique & Yenmez (2015), *How to control controlled school choice*, American Economic Review, 105:8, s. 2697–2694.
- Echenique & Yenmez (2007), *A solution to matching with preferences over colleagues*, Games and Economic Behavior, 59:1.
- Ehren, M., J-E Gustafsson, H. Altrichter, G. Skedsmo, D. Kemethofer & S. Huber (2015), *Comparing effects and side effects of different school inspection systems across Europe*, Comparative Education, 51:3, s. 375–400.
- Elfert, M. (2016), *The utopia of lifelong learning: an intellectual history of UNESCO's humanistic approach to education, 1945–2015*, University of British Columbia.
- Elgenius, G. (2020), *Civilsamhällets roll att främja anställningsbarhet och sysselsättning i mångkulturella områden*. Working paper om civilsamhällets läxhjälp i utsatta områden i förhållande till skolans kompensatoriska uppdrag. Underlag tillställt utredningen.
- Ellison, G. & P. Pathak (2016), *The efficiency of race-neutral alternatives to race-based affirmative action: Evidence from Chicago's exam schools*, NBER WP 22589.
- Englund, T. & Francia, G. (2008), i Quennerstedt & Englund (red.), (2008), *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*.
- Erikson, R. & Unemo, L. (red.) (2019), *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.

- Erlander, T. (1973), *1940 – 1949 Memoarer, Tiden*.
- Erlingsson, Gissur Ó & Ödalen, Jörgen (2017), "Den kommunala självstyrelsen", i Syssner, J., Häggroth, S., & Ramberg, U. (red.), *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*.
- Esaiasson, P. (2019), *Förorten – ett samhällsvetenskapligt reportage*.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Evelein, F. G. & Korthagen, F. A. J. (2015), *Practicing Core reflection. Activities and Lessons for Teaching and Learning from Within*, Routledge.
- EY (2014), *Kan resursfördelningen lösa skolkrisen? En studie om kommunal resursfördelning till grundskolan*.
- Fack, G., J. Grenet & Y. He (2019), *Beyond truth-telling: Preference estimation with centralized school choice and college admissions*, American Economic Review, 109:4, s. 1486–1529.
- Fahlgren, K. E., Karlsson, S., Larsson, T. & Wallin, E. (1978), *Ökat inflytande och ansvar – rapport från ett försök i sex skolor i Uppsala 1974-1978*, Uppsala universitet.
- Faure, E. (1972), *Learning to be – the world of education today and tomorrow*, International Commission On The Development of Education, UNESCO.
- Figlio, D. & S. Loeb (2011), "School accountability", kapitel 8 i *Handbooks in Economics, The Economics of Education*, Vol. 3, North-Holland.
- Finseraas, H., T. Hanson, Å. A. Johnsen & A. Kotsadam (2019), *Trust, Ethnic Diversity, and Personal Contact: A Field Experiment*. CESifo Working Paper No. 7515.
- Fleurbæy, M. m.fl. (2018), *Idéer för ett bättre samhälle – ett manifest för sociala framsteg*, International Panel on Social Progress/ Institutet för framtidsstudier.
- Folkhälsomyndigheten (2018), *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*.
- Fox, L. (2016), *Playing to Teachers' Strengths: Using Multiple Measures of Teacher Effectiveness to Improve Teacher Assignments*, Education Finance and Policy, 11:1, s. 70–96.

- Francia, G. (1999), *Policy som text och praktik: En analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholms universitet.
- Fredriksson, P. & J. Vlachos (2011), *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*, Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik 2011/3.
- Fredriksson, P. & B. Öckert (2013), *Life-cycle effects of age at school Start*, *Economic Journal*, 124:579, s. 977–1004.
- Fredriksson, P. & B. Öckert (2008), *Resources and Student Achievement: Evidence from a Swedish Policy Reform*, *Scandinavian Journal of Economics* 110:2, 277–296.
- Fredriksson, P., B. Öckert, & H. Oosterbeek (2016), *Parental Responses to Public Investments in Children: Evidence from a Maximum Class Size Rule*, *Journal of Human Resources*, 51:4, s. 832–868.
- Fredriksson, P., B. Öckert, & H. Oosterbeek. (2013), *Long-Term Effects of Class Size*, *Quarterly Journal of Economics*, 128:1, s. 249–85.
- Friskolornas Riksförbund (2018a), *Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor*.
- Friskolornas riksförbund (2018b), *Tid för lagliga bidragsbeslut En undersökning av kommuners rutiner vid beslut om bidrag till fristående skolor*.
- Friskolornas riksförbund (2017), *Yttrande över Skolkommisionens slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.
- Frykman, J. (2014), *Ljusnande framtid! Skola, social mobilitet och kulturell identitet*, HistoriskaMedia.
- Fullan, M. (2001/2020), *Leading in a culture of change*.
- Fullan, M. m.fl. (2018), *Deep Learning. Engage the World. Change the World*. Ontario Principals Council & Corwin.
- Fullan, M. & Quinn, J. (2016), *Coherence. The right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems*, Ontario Principals Council & Corwin.
- Gallie, W. B. (1964), *Philosophy and the Historical Understanding*, Chatto & Windus.

- Galzerman, S., I. Nichols-Barrer, J. Valant & A. Burnett (2018), *Presenting school choice information to parents: An evidence-based guide*, US Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Washington DC.
- Gamoran, A. (1992), *Is Ability Grouping Equitable? Synthesis of Research*. Educational Leadership, Vol. 50, No. 2.
- Gibbons, G., S. McNally & M. Variengo (2018), *Does Additional Spending Help Urban Schools? An Evaluation Using Boundary Discontinuities*, Journal of the European Economic Association, 16:5, s. 1618–1668.
- Gibbons, S. & S. Telhaj (2011), *Pupil mobility and school disruption*, Journal of Public Economics, 95:9-10, s. 1156–1167.
- Gist, C. D., Bianco, M & Lynn M. (2019), *Examining Grow Your Own Programs Across the Teacher Development Continuum: Mining Research on Teachers of Color and Nontraditional Educator Pipelines*, Journal of teacher Education, Vol. 70 (1).
- Goss, P., Sonnemann, J., Chisholm, C., & Nelson, L., (2016), *Widening gaps: what NAPLAN tells us about student progress*, Grattan Institute.
- Grigg, J. (2012), *School enrollment changes and student achievement growth: A case study in educational disruption and continuity*, Sociology of Education, 85:4, s. 388–404.
- Guillen, L & Zeichner, K. (2018), *A University-Community Partnership in Teacher Education From the Perspectives of Community-Based Teacher Educators*, Journal of Teacher Education, Vol. 69 (2).
- Gustafsson, J-E. & Hansen, Y. (2018), *Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014*, Scandinavian Journal of Educational Research, 62:5, s. 719–736.
- Gustafsson, J-E., Sörlin, S. & Vlachos, J. (2016), *Policyidéer för svensk skola*, SNS.
- Gustavsson, B. (2000), *Kunskapsfilosofi. Tre kunskapsformer i historisk belysning*, Wahlström & Widstrand.
- Gutman, A. (2003), “The Authority and responsibility to Educate”, i Curren, R. (red.), *A Companion to the Philosophy of Education*.

- Gärdenfors, P. (2005), *Tankens vindlar. Om språk, minne och berättande*, Nya Doxa.
- de Haan m.fl. (2015), *The performance of school assignment mechanisms in practice*, IZA DP 9118 (reviderad version från 2018).
- Hadenius, K. (1990), *Jämlikhet och frihet – politiska mål för den svenska grundskolan*, Statsvetenskapliga föreningen, Uppsala.
- Hafalir, I., M. Yenmez & M. Yildirim (2013), *Effective affirmative action in school choice*, *Theoretical Economics*, 8:2, s. 325–363.
- Hajdar, A. & Scharf, J. (2019), *The value of education among immigrants and non-immigrants and how this translates into educational aspirations: a comparison of four European countries*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, no. 5.
- Hansson, Å. m.fl. (2018), *Characteristics of Teacher Competence: Trends Over Time and Between Student Groups in the Swedish Compulsory School*, Paper presenterat på ECER 2018.
- Hansson, Å. & Gustafsson, J.-E. (2016), *Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv*, *Pedagogisk forskning i Sverige*, Vol. 21, No. 1–2.
- Hanushek, E. (2003), *The Failure of Input-based Schooling Policies*, *Economic Journal*, s. 113:485.
- Hanushek, E., J. Kain & S. Rivkin (2004), *Disruption versus Tiebout improvement: The costs and benefits of switching schools*, *Journal of Public Economics*, 88:9, s. 1721–1746.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012), *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*, Routledge.
- Hargreaves A. & O'Connor, M. T. (2017), *Collaborative Professionalism*, WISE-report No. 12.
- Harris, A. & Jones, M. S. (2020), *System Recall, Leading for Equity and Excellence in Education*, Corwin.
- Hartman, L. (red.) (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Hastings, Kane & Staiger (2009), *Heterogeneous preferences and the efficacy of public school choice*. Combines and replaces NBER Working Papers 12145 and 11805.

- Hastings, J. & J. Weinstein (2008), *Information, school choice, and academic achievement*, Quarterly Journal of Economics, 123:4, s. 1373–1414.
- Hattie, J. A. C. (2009), *Visible Learning – A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*.
- Hattje, A-K. (1999), *Från treklang till triangeldrama: barnträdgården som ett kvinnligt samhällsprojekt under 1880–1940-talen*, HistoriskaMedia.
- Havnes, T. & M. Mogstad (2011), *No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes*, American Economic Journal: Economic Policy, 3:2, s. 97–129.
- Heckman, J. (2006), *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Science, 312:5782, s. 1900–1902.
- Heller Sahlgren, G. & H. Jordahl (2016), *Information – Ett verktyg för bättre skolsystem*, SNS Förlag.
- Hinnerich, B. & J. Vlachos (2017), *The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations*, Labour Economics, 47, s. 1–14.
- Hirdman, Yvonne, Björkman, Jenny & Lundberg, Urban (2012), *Sveriges historia 1920–1965*.
- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman & B. Öckert (2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*, IFAU Rapport 2014:25.
- Holmlund, H., S. McNally & M. Viarengo (2010), *Does money matter for schools?* Economics of Education Review, 29:6, s. 1154–64.
- HUI research (2014), *Välfärdsskulden – investeringsbehov i skola och vårdlokaler*, En rapport på uppdrag av Almega.
- Husén, Torsten (1986), *Why did Sweden Go Comprehensive?* Oxford Review of Education, Vol. 12, No. 2, 1986.
- Husén, T. (1977), *Jämlikhet genom utbildning? Perspektiv på utbildningsreformerna*, Natur & Kultur.

- Hussain, I. (2015), *Subjective performance evaluation in the public sector. Evidence from school inspections*, Journal of Human Resources, 50:1, s. 189–221.
- Hyman, J. (2017), *Does Money Matter in the Long Run? Effects of School Spending on Educational Attainment*, American Economic Journal: Economic Policy, 9:4, s. 256–280.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016), *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Natur & Kultur.
- Häggroth, Sören (2018), *Ojämlighetens geografi. Platsens betydelse för människors livsvillkor i Sverige*. LO.
- Häggroth, Sören (2017), ”Demografin och framtidens välfärd”, i Josefina Syssner, Sören Häggroth & Ulf Ramberg (red.), *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*.
- Häggroth, Sören (2016), *En bärkraftig kommunstruktur. Kommuninvest*.
- Hök, L. & Sanandaji N. (2017), *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull*, Skandias stiftelse Idéer för livet.
- IFAU (2017), *Remissvar Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35), dnr 70/2017.
- International Panel on Social Progress, IPSP (2018), *Vol. 2. Rethinking Society for the 21st Century: Political Regulation, Governance, and Societal Transformations*.
- Isling, Å. (1980), *Kampen för och emot en demokratisk skola. 1. Samhällsstruktur och skolorganisation*.
- Jackson, K. (2018a), *Does school spending matter? The new literature on an old question*, Working Paper, Northwestern University.
- Jackson, K. (2018b), *What Do Test Scores Miss? The Importance of Teacher Effects on Non-Test Score Outcomes*, Journal of Political Economy, 126:5, s. 2072–2107.
- Jackson, K., R. Johnson, & C. Persico (2016), *The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms*, Quarterly Journal of Economics, 131:1, s. 157–218.

- Jackson, K., J. Rockoff, & D. Staiger (2014), *Teacher Effects and Teacher-Related Policies*, Annual Review of Economics, 6:1, s. 801–825.
- Jackson, K., C. Wigger, & H. Xiong (2018), *Do School Spending Cuts Matter? Evidence from the Great Recession*, NBER WP 24203.
- Jacobsson, B. & Svensson, J. (2017), *Rektorer – om konsten att hantera motstridiga krav*.
- Jarl, Maria (2014), *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, Gleerups.
- Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017), *Att organisera för skolframgång*, Natur & Kultur.
- Jarl, Maria & Pierre, Jon, (red.) (2018), *Skolan som politisk institution*, Gleerups.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2019). *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*, Liber.
- Johns, J. L. & Vacca, R. T. (1984), *An Inquiry into Summer Loss in Reading. Grades 1–7*, Reading Horizons, Vol. 24, No. 3.
- Johnson, R., (2011), *Long-run Impacts of School Segregation and School Quality on Adult Attainments*, NBER Working Paper 16664 (reviderad 2015), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Johnson, R. & K. Jackson (2019), *Reducing inequality through dynamic complementarity: Evidence from Head Start and public school spending*, American Economic Journal: Economic Policy, 11:4, s. 310–349.
- Johnson, R. & A. Nazaryan (2019), *Children of the Dream. Why School Integration Works*, Basic Books.
- Jönsson, I. (1995), ”Jämlikhet, demokrati och likvärdig utbildning”, i Skolverket, *Likvärdighet i skolan – en antologi*.
- Kafka, J. (2016), “In Search of a Grand Narrative: The Turbulent History of Teaching”, i Gitomer & Bell, (red.), *Handbook of Research on Teaching*, American Education Research Association.
- Kahneman, D. (2017), *Tänka snabbt och långsamt*, Volante.

- Kallstenius, J. (2010), *De mångkulturella innerstadsskolorna: Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*, Avhandling Stockholms Universitet.
- Kapor, Neilson & Zimmermann (2019), *Heterogeneous Beliefs and School Choice Mechanisms*, NBER Working Paper No. 25096.
- Karbownik, K. (2019), *The Effects of Student Composition on Teacher Turnover: Evidence from an Admission Reform*, IZA DP 12927.
- Kessel, D. (2019), *Det fria skolvalet i Sverige – hur det faktiskt fungerar*. Underlagsrapport till utredningen En mer likvärdig skola.
- Kessel, D. & E. Olme (2019a), *Are parents uninformed? The impact of school performance information on school choices and school assignments*.
- Kessel, O. & E. Olme (2019b), *School choice, admission rules, and segregation in primary schools*.
- Kessel, D. & E. Olme (2018), *School choice, admission rules and segregation in primary schools*, del av doktorsavhandling vid Stockholms universitet, Nationalekonomiska institutionen.
- Kesten, Onur (2010), *School choice with consent*, Quarterly Journal of Economics, 125:3, s. 1297–1348.
- Klapp Lekholm, A. & C. Cliffordson (2009), *Effects of student characteristics on grades in compulsory school*, Educational Research and Evaluation, 15:1, s. 1–23.
- Klasen, S. m.fl. (2018), “Economic Inequality and Social Progress”, i *International Panel on Social Progress, Rethinking Society for the 21st Century*, vol. 1: Socio-Economic Transformations.
- Klugman m.fl. (2015), *A First Look at the Essentials in Illinois Schools*, The University of Chicago Consortium on Chicago School Research, CCSR.
- Knight, D. S. (2012), *Assessing the Cost of Instructional Coaching* Journal of Education Finance, Vol. 38, No. 1.
- Kojima, F. (2012), *School choice: Impossibilities for affirmative action*, Games and Economic Behavior, 75:2, s. 685–693.
- Kojima, F., P. Pathak & A. Roth, (2013), *Matching with couples: Stability and incentives in large markets*, Quarterly Journal of Economics, 128:4, s. 1–48.

- Konkurrensverket (2016), *Yttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)*, dnr 710/2016.
- Koretz, D. (2009), *Measuring up, What educational testing really tells us*, Harvard University Press.
- Kreisman, D. & M. Steinberg (2019), *The effect of increased funding on student achievement: Evidence from Texas's small district adjustment*, *Journal of Public Economics*, 176, s. 118–141.
- Krueger, A. & D. Whitmore. (2001), *The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-Test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project STAR*, *Economic Journal*, 111/468, s. 1–28.
- Kumashiro, K. K. (2010), *Seeing the Bigger Picture: Troubling Movements to End Teacher Education*, *Journal of Teacher Education*, Vol. 61 (1–2).
- Labaree, D. (2010), *Someone has to fail – the zero-sum game of public schooling*, Harvard University Press.
- Labaree, D. (2008), *The winning ways of a losing strategy: educationalizing social problems in the United States*, *Educational Theory*, Vol. 58, No. 4.
- Ladd, H.F., Fiske, E.B. & Ruijs, N.M. (2011), “Does Parental Choice Foster Segregated Schools? Insights from the Netherlands”. I Berends, M., Cannata, M. & Goldring, E.B. (red.), *School Choice and School Improvement*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Ladson-Billing, G. (1994), *The Dreamkeepers – Successful Teachers of African American Children*.
- Lafortune, J., J. Rothstein & D. Whitmore Schanzenbach (2018), *School Finance Reform and the Distribution of Student Achievement*, *American Economic Journal: Applied Economics*, 10:2, s. 1–26.
- Lagrådets yttrande, bil. 1 till utbildningsutskottets bet. 1991/92: UbU22.
- Lappalainen, Sirpa, Nylund, Mattias & Rosvall, Per-Åke (2019), *Imagining societies through discourses on educational equality: A cross-cultural analysis of Finnish and Swedish upper secondary curricula from 1970 to the 2010s*, *European Educational Research Journal*, Vol. 18. (3).

- Lascoumes, Pierre & Le Gales, Patrick (2007), *Introduction. Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instruments*. I Governance, 20.
- Learning Policy Institute (2016), *Addressing the problem of teacher shortage: What districts can do*.
- Leijnse, E. (2012), *Godkänt? En reportagebok om den svenska skolan*, Natur & Kultur.
- Leuven, E. & S. Løkken. (2018), *Long-Term Impacts of Class Size in Compulsory School*, Journal of Human Resources, 55:1, s. 309–348.
- Leuven, E., H. Oosterbeek, & M. Rønning, (2008), *Quasi-Experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway*, Scandinavian Journal of Economics, 110:4, s. 663–93.
- Levin, H. M. (2017), ”Utbildningsekonomi”, i Klapp, A., Abrams, S. & Levin, H. (2017), *Utbildningsekonomi – om lärandets värde*, Natur & Kultur.
- Levitan, Joseph (2016), *The Difference Between Educational Equality, Equity, and Justice ... and Why It Matters*, Forum of the American Journal of Education, 16-05-02.
- Lidström, Anders (2018), *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*, Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Lieberman, A., Campbell, C. & Yashkina, A. (2017), *Teacher Learning and Leadership. Of, By and For Teachers*. Routledge.
- Liedman, S-E. (2001), *Ett oändligt äventyr: om människans kunskaper*, Bonniers.
- Lindgren, A-L. & Söderlind, I. (2019), *Förskolans historia: Förskolepolitik, barn och barndom*, Gleerups.
- LO (2019), *Program för jämlikhet*. Slutrapport till LO:s jämlikhetsutredning.
- LO, Läraförbundet & Lärarnas Riksförbund (2016), *Friskoleurval med segregation som resultat*.
- Loeb, S., J. Soland & L. Fox (2014), *Is a Good Teacher a Good Teacher for All? Comparing Value-Added of Teachers With Their English Learners and Non-English Learners*, Educational Evaluation and Policy, 36:4, s. 457–475.

- Lundahl, L., Erixon-Arreman, I., Holm, A-S & Lundström, U. (2014), *Gymnasiet som marknad*, Boréa.
- Lundgren, U. P. (2017), ”Från jämlikhet till valfrihet. En betraktelse över den politiska styrningen av den obligatoriska skolan”, i Scheutz, R. (red.), *En likvärdig skola för alla*, Institutet för utbildningsrätt, Uppsala universitet.
- Lundgren, U. P. (1977/1981), *Model analysis of Pedagogical Process*, forskningsrapporter från MAP-gruppen, Liber.
- Läraryrket & Lärarnas riksförbund (2020), *Det segregerande skolvälet*.
- Lärarnas Riksförbund & Sverige Skolledarförbundet (2019), *Hur ska grundskolan finansieras i framtiden? Så tycker rektorer och kommunala skolpolitiker om skolans resurser de närmaste tio åren*.
- Macartney, H. (2016), *The dynamic effects of educational accountability*, *Journal of Labor Economics*, 34:1, s. 1–28.
- MacLeod, W. & M. Urquiola (2019), *Is education consumption or investment? Implications for school competition*, *Annual Review of Economics*, 11, s. 563–589.
- Malmberg (2019), *Polarisation of school locations. A regional perspective on attitudes and school choice*, in *TIMSS*, under publicering i *Oxford Review of Education*.
- Malmberg, B. & E. Andersson (2019), *Do schools mix students from different neighbourhoods? School segregation and student allocation in Swedish municipalities*, SDDR 2019:07.
- Malmberg, B. Andersson, E. & Z. Bergsten (2014), *Composite Geographical Context and School Choice Attitudes in Sweden: A Study Based on Individually Defined, Scalable Neighborhoods* *Annals of the Association of American Geographers*, 104:4, s. 869–888.
- Marklund, S. (1980-89), *Skolsverige 1950–1975. Del 1-6*.
- Mateu-Gelabert, P., & Lune, H. (2003), *School violence: The bidirectional conflict flow between neighborhood and school*. *City & Community*, 2.
- McBride Murry m.fl. (2011), *Neighborhood Poverty and Adolescent Development*, *Journal of research on adolescence*, 21(1).

- Mediavilla, M., M-J. Mancebón, J-M. Gómez-Sancho & L. Jiménez (2019), *Bilingual education and school choice: A case study of public secondary schools in the Spanish Region of Madrid*, IEB Working Paper 2019/01.
- Mehana, M. & A. Reynolds, (2004), *School mobility and achievement: A meta-analysis*, Children and Youth Services Review, 26:1, s. 93–119.
- Milanovic, Branko (2017), *Global ojämlikhet: nya perspektiv i globaliseringen tidevarv*, Daidalos.
- Miller, C. (2017), *The Effect of Education Spending on Student Achievement: Evidence from Property Wealth and School Finance Rules*, Working Paper.
- Miron, G., K. Welner, P. Hinchey & W. Mathis (2013), *Exploring the School Choice Universe: Evidence and Recommendations*, Information Age Publishing.
- Molander, Per (2017a), *Condorcets misstag: hoten mot staten och demokratin*, Weyler förlag.
- Molander, Per (2017b), *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning i offentlig sektor*. ESO 2017:1.
- Molander, Per (2014), *Ojämlikhetens anatomi*, Weyler förlag.
- Muijs m.fl. (2004), *Improving Schools in Socioeconomically Disadvantaged Areas – A Review of Research Evidence*. School Effectiveness and School Improvement, Vol. 15, No. 2.
- Musset (2012), *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*, OECD Education Working Papers 66.
- Mörk, E., Erlingsson, Gissur Ó & Persson, L. (2019), *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag.
- Mörk, E., A. Sjögren & H. Svaleryd, (2014), *Hellre rik och frisk – om familjebakgrund och barns hälsa*, SNS Förlag.
- Mötesplats Social Innovation (2013), *ABC i sociala investeringar*.
- Neal, Derek (2018), *Information, Incentives, and Education Policy*, Harvard University Press.
- Nihlfors, E. & O. Johansson, (red.) (2014), *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*, Gleerups.

- Nilsson, I., Nilsson Lundmark, E. & Wadeskog, A. (2014). *Unga, skolmisslyckande och arbetsmarknad – Socioekonomisk analys inom projektet Vägar till arbete*.
- Nordin, A. (2012), *Kunskapens politik – en studie av kunskapsdiskurser i svensk och europeisk utbildningspolicy*, Linnéuniversitetet.
- Oakes, J. (1986a), *Keeping Track, Part 1: The Policy and Practice of Curriculum Inequality*, The Phi Delta Kappan, Vol. 68, No. 1.
- Oakes, J. (1986b), *Keeping Track, Part 2: Curriculum Inequality and School Reform*, The Phi Delta Kappan, Vol. 68, No. 2.
- Oakes, J. (1985), *Keeping Track. How Schools Structure Inequality*. Yale University Press.
- Odden, A. R. & Picus, L. O. (2014), *School Finance – A Policy Perspective*, McGraw-Hill, New York.
- OECD (2019a), *Balancing School Choice and Equity: An International Perspective based on PISA*, PISA, OECD Publishing.
- OECD (2019b), *Education at a Glance 2019*, OECD Publishing.
- OECD (2019c), *OECD Economic Surveys: Sweden*, OECD Publishing.
- OECD (2019d), *What school life means for student lives. PISA 2018 Results Vol. III*, PISA, OECD Publishing.
- OECD (2018a), *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*, OECD Publishing.
- OECD (2018b), *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from gender Equality in Nordic Countries*, OECD Publishing.
- OECD (2017a), *Educational opportunity for all: overcoming inequality throughout the life course*, OECD Publishing.
- OECD (2017b), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing.
- OECD (2017c), *PISA 2015 technical report*, OECD Publishing.
- OECD (2017d), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- OECD (2017e), *School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective*, OECD Publishing.
- OECD (2016), *Education at a Glance*, OECD Publishing.

- OECD (2015a), *Improving schools in Sweden An OECD Perspective*, OECD Publishing.
- OECD (2015b), *OECD Economic Surveys: Sweden 2015*, OECD Publishing.
- OECD (2012), *School funding formulas: Review of main Characteristics and impacts*, OECD Education Working Papers, No. 74.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising. Country Note: Sweden*, OECD Publishing.
- OECD (2004), *Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003*, OECD Publishing.
- Oosterbeek, H., S. Sóvágó & B. Klaauw (2019), *Why are schools segregated? Evidence from the secondary-school match in Amsterdam*, CEPR DP 13462.
- Parker, Philip D, Herberg W Marsh, John P Jerrim, Jiesi Guo & Theresa Dicke (2018). *Inequity and Excellence in Academic Performance: Evidence From 27 Countries*. American Educational Research Journal, August 2018, Vol. 55, No. 4, s. 836–858.
- Pathak, Parag (2017), “What really matters in designing school choice mechanisms”, i Honoré m.fl. (red.), *Advances in Economics and Econometrics*. Eleventh world congress, Cambridge University Press.
- Pathak, Parag (2011), *The mechanism design approach to student assignment*, Annual Review of Economics, 3:1, s. 513–536.
- Pierson, C. & Castles, F. G. (2006), *The Welfare State Reader*, Cambridge.
- Pink, D. H. (2009), *Drive – The Surprising Truth About What Motivates Us*, Riverhead Books.
- Polisen (2019), *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, (Dnr A309.000/2018).
- Puranen, B. (2019), *Med migranternas röst – den subjektiva integrationen*, Institutet för framtidsstudier.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster.

- Pychia (2012), *Stability and preference alignment in matching and coalition formation*, *Econometrica*, 80:1, s. 323–362.
- Quennerstedt, A. & Englund, T. (red.) (2008), *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*, Daidalos.
- Rao, G. (2019), *Familiarity Does Not Breed Contempt: Generosity, Discrimination, and Diversity in Delhi Schools*, *American Economic Review*, 109, s. 774–809.
- Rawls, J. (1973), *A Theory of Justice*, Oxford University Press, tenth impression 1990.
- Reynolds, A., C. Chen & J. Herbers, (2009), *School mobility and educational success: A research synthesis and evidence on prevention*, Paper presented at the Workshop on the Impact of Mobility and Change on the Lives of Young Children, Schools, and Neighborhoods, Washington, DC.
- Richardsson, G. (2010), *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*, Studentlitteratur.
- Richardsson, G. (1978), *Svensk skolpolitik 1940–1945. Idéer och realiteter i pedagogisk debatt och politiskt handlande*, Liber.
- Riksrevisionen (2019), *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29.
- Riksrevisionen, (2017a), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2017b), *Samisk utbildning – dags för en omstart*, RiR 2017:15.
- Riksrevisionen (2014), *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* RIR 2014:22.
- Robinson, D. R., Schofield, J. W., & Steers-Wentzell, K. L. (2005), *Peer and Cross-Age Tutoring in Math: Outcomes and Their Design Implications*, *Educational Psychology Review*, vol. 17. No. 4.
- Robling & Pareliussen (2017), *Structural inequality: The case of Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1382.
- Ronfeldt, M., S. Loeb & J. Wyckoff (2013), *How teacher turnover harms student achievement*, *American Educational Research Journal*, 50:1, s. 4–36.

- Roth (2002), *The Economist as Engineer: Game Theory, Experimentation, and Computation as Tools for Design Economics*, *Econometrica*, Volume 70, Issue 4, s. 1341–1378.
- Roth, A. & E. Peranson (1999), *The redesign of the matching market for American physicians: Some engineering aspects of economic design*, *American Economic Review*, 89:4, s. 748–780.
- Rothstein, B. & Paula Blomqvist (2008), *Välfärdsstatens nya ansikte, demokrati och marknadsreformer i den offentliga sektorn*, Agora.
- Rudvall, G. (1995), ”Parallellskola – enhetsskola – mångfaldsskola”, i Skolverket, *Likvärdighet i skolan – en antologi*.
- Ruijs, N. & H. Oosterbeek (2019), *School choice in Amsterdam: Which schools are chosen when school choice is free*, *Education Finance and Policy*, 14:1, s. 1–30.
- Rumberger, R. (2015), *Student Mobility: Causes, Consequences, and Solutions*, NEPC.
- Rädda Barnen (2018), *Barnfattigdom i Sverige*.
- Sacerdote, B. (2014), *Experimental and Quasi-Experimental Analysis of Peer Effects: Two Steps Forward?*, *Annual Review of Economics*, 6:1, s. 253–72.
- Salazar & Lerner, (2019), *Teacher Evaluation as Cultural Practice: A Framework for Equity and Excellence*, Routledge.
- SAP (1944), *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering*, Stockholm
- Sattin-Bajaj, C., Jennings, J.L., Corcoran, S.P., Baker-Smith, E.C. & Hailey, C. (2018), *Surviving at the street level: How counselors’ implementation of school choice policy shapes students’ high school destinations*, *Sociology of Education*, 91:1, s. 46–71.
- Scanlon, T. M. (2018), *Why Does Inequality Matter?*, Oxford University Press.
- SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*, Demografiska rapporter 2018:1.
- Schelling, T. (1971), *Dynamic Models of Segregation*, *Journal of Mathematical Sociology*, 1, s. 143–186.
- Schneider, M. & J. Buckley (2002), *What do parents want from schools: Evidence from the internet*, *Educational Evaluation and Policy*, 24:2, s. 133–144.

- Schrack, C. (2016), *Guided independent reading practice for elementary children from rural and low-socioeconomic backgrounds and its effect on mitigating summer reading loss* Baltimore, Maryland.
- Schultz Nybacka, P. (2019), *Värdet av skolbiblioteket: en verksamhet för hållbar utbildning och bildning*, Kungliga biblioteket.
- Schwartz, A., L. Stiefel & S. Cordes (2017), *Moving Matters: The Causal Effect of Moving Schools on Student Performance*, *Education Finance and Policy*, 12:4, s. 419–446.
- Senge, P. M. (1995), *Den femte disciplinen. Den lärande organisationen*.
- Sernhede, Ove, (red.) (2011), *Förorten, skolan och ungdomskulturen – reproduktion av marginalitet och ungas informella lärande*, Daidalos.
- Shapley & Scarf (1974), *On cores and indivisibility*, *Journal of Mathematical Economics*, 1:1, s. 23–37.
- Silverstolpe, G. A. (1813), *Försök till en framställning av allmänna läroverkens närvarande tillstånd i Sverige*.
- Sjöstrand, W. (1973), *Freedom and Equality as fundamental Educational Principles in Western Democracy From John Locke to Edmund Burke*, Årsböcker i svensk undervisningshistoria 129.
- Sjöstrand, W. (1970), *Frihet och jämlikhet. Två grundbegrepp inom 60-talets svenska pedagogik*, Gebers förlag.
- Sjöstrand, W. (1965), *Pedagogikens historia III:2, utvecklingen i Sverige under tiden 1809–1920*, Gleerups.
- Skanska (u.å.), *1000 skolor på 10 år – Det krävs för att bygga bort Sveriges skolbrist*.
- Skolfam. (2019), *En arbetsmodell som hjälper barn i familjehem att lyckas i skolan. Sammanställning av resultat- och kvalitetsenkäten för läsåret 2018/2019*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Skolinspektionen (2015), *Urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola*.
- Skolinspektionen (2013), *Sameskolan Riktad tillsyn huvudrapport Dnr 401-2011:3028*.
- Skolverket (2019a), *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*.

- Skolverket (2019b), *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2018/19*.
- Skolverket (2019c), *Lärarprognos 2019*.
- Skolverket (2019d), *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.
- Skolverket (2019e), *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*.
- Skolverket (2019f), *Value Added. Ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*, Rapport 486.
- Skolverket (2019g), *Årsredovisning 2018*.
- Skolverket (2018a), *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*.
- Skolverket (2018b), *Kartläggning av huvudmäns arbete med att motverka skolsegregation*.
- Skolverket (2018c), *PM Nyinvandrade elever i grundskolan*, Dnr 2018:600.
- Skolverket (2017), *Yttrande över Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*, Dnr 2017:725.
- Skolverket (2012a), *En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt*.
- Skolverket (2012b), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Rapport 374.
- Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.
- Skolverket, (2005), *Att mäta skolors relativa effektivitet – en modell-analys baserad på resurser och resultat*, Rapport 200509-13.
- Skolverket (1995), *Likvärdighet i skolan en antologi*.
- Skolväsendets överklagandenämnd (2017), *remissvar på Skolkommisionens slutbetänkande*, dnr 01-2017:288.
- SKR (2019), *Ekonomirapporten, oktober 2019, Om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SKR (2017), *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*, Dnr 17/06133.
- SKR (2015), *Utbildning – nyckeln till arbete*.

- SKR (2012), *Positionspapper – Kommunernas roll i skolsystemet*, 2012-04-20.
- SKR:s programberedning (2014), *Hur olika får det bli?*
- Slavin, R. E. (1990), *Achievement Effects of Ability Grouping in Secondary Schools: A Best Evidence Synthesis*, Review of Educational Research, Vol. 60. No. 3.
- Slavin, R. E. (1987), *Ability Grouping and Student Achievement in Elementary Schools: A Best-Evidence Synthesis*, Review of Educational Research, Vol. 57, No. 3.
- Smyers, P. & Depaepe, M. (red.), (2008), *Educational Research: the Educationalization of Social problems*, Springer.
- Socialstyrelsen (2016), *Effektutvärdering av arbetsmodellen Skolfam bland familjehemsplacerade barn i Sverige*.
- Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.
- Solomon, J. (2009), *The Boston Teacher Residency: District-Based Teacher Education*, Journal of Teacher Education, Vol. 60 (5).
- Speil, C. & Schwartzman, S. (2018), "The Contribution of Education to Social Progress", i *International Panel on Social Progress, Rethinking Society for the 21st Century*. Vol. 3: Transformations in Values, Norms, Cultures, s. 754.
- Standish, P. (2003), "The Nature and Purposes of Education", i Curren, R. (red.), *A Companion to the Philosophy of Education*, Blackwell.
- Stanton-Salazar, R. D. (2011), *A Social Capital Framework for the Study of Institutional Agents and Their Role in the Empowerment of Low-Status Students and Youth*, Youth & Society, vol. 43, no. 3.
- Stattin, H. m.fl. (2019), *Schools can be supporting environments in disadvantaged neighborhoods*, International Journal of Behavioral Development, Vol. 43 (5).
- Statskontoret, (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, Rapport 2019:2.
- Statskontoret (2016), *Statens styrning av kommunerna*, Rapport 2016:24.
- Statskontoret (2013), *Resurser i skolan*, Rapport 2013:10.

- Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, Rapport 2011:17.
- Stiftelsen The Global Village (2019), *Fakta för förändring. En rapport om Sveriges 61 utsatta områden*.
- Stiglitz, Joseph E. (2013), *The Price of Inequality*, Penguin Books.
- Stiglitz, Joseph E. (2015), *The Great Divide*, Norton & Co.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality*, Penguin.
- Sundin, B. (2006), *Den kupade handen. Människan och tekniken*.
- Swartz, D. (2002), "Social reproduction", i Levinson, D. L. m.fl. (red.), *Education and Sociology, An Encyclopedia*, Routledge & Falmer.
- Sweco (2019), *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever med behov av omfattande särskilt stöd*. Underlagsrapport till utredningen om en mer likvärdig skola.
- Söderström, M. & R. Uusitalo (2010), *School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform*, Scandinavian Journal of Economics, 112:1, s. 55–76.
- Tallberg Broman, I. m.fl. (2002), *Likvärdighet i en skola för alla – historisk bakgrund och kritisk granskning*. Skolverket, Forskning i fokus, Nr 3.
- Thunander, G. (1946), *Fattigskola – medborgarskola. Studier i den svenska folkskolans historia med särskild hänsyn till Malmö*, Lunds universitet.
- Timperley, H. (2013), *Det professionella lärandets inneboende kraft*, Studentlitteratur.
- Treisman, U. (1992), *Studying Students Studying Calculus: A Look at the Lives of Minority Mathematics Students in College*, The College Mathematics Journal, Vol. 23, No. 5.
- Treisman, U. (1985), *A Model Academic Support System*.
- Treisman, U. (1983), *Improving the performance of minority students in college-level mathematics*, Innovation Abstracts, Vol. 5, N. 17, June 1983.
- Trombly, C. E. (2012), *Comfort with Complexity: An Examination of Instructional Coaching in Three Suburban School Districts in Massachusetts*. Lynch School of Education at Boston College.

- Tröhler, D. (2016), "Educationalization of Social Problems and Educationalization of the Modern World", i Peters, M. A. (red.), *Encyclopedia of Educational Philosophy and Theory*, Springer.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995), *Tinkering Toward Utopia – A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- UNESCO (2015), *Rethinking Education? Towards a global common good?*
- UNESCO (1972), *Report on Education 1972: Learning to be – the world of education today and tomorrow*.
- Uslaner, Eric M. (2011), *Trust, Diversity, and Segregation in the United States and the United Kingdom*, *Comparative Sociology* 10, s. 221–247.
- Vaenzuela, A. (2017), *Grow Your Own Educator Programs. A Review of the Literature with an Emphasis on Equity-based Approaches*, Intercultural Development Research Association.
- Villegas, A-M., (red.) (2008), "Does Difference make a Difference? Diversity and Teacher Education", i Cochran-Smith m.fl., *Handbook of Research On Teacher Education – Enduring Questions in Changing Times*.
- Vlachos, J. (2019), "Trust-Based Evaluation in a Market-Oriented School System" i M. Dahlstedt & A. Fejes, *Neoliberalism and Market Forces in Education: Lessons from Sweden*, Routledge.
- von Greiff, C. (2009), *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*.
- Wallberg, K. (1979), "Utbildningsexplosionen", i *Den svenska historien. Del 15. Våra dagars Sverige*, Bonniers.
- Wallo, A. & Ellström, P-E. (2016), "Ledarskap för lärande och utveckling", i Jarl, M. & Nihlfors, E. (red.), *Ledarskap, Utveckling, Lärande*, Natur & Kultur.
- Walters, C. (2018), *The demand for effective charter schools*, *Journal of Political Economy*, 126:6, s. 2179–2223.
- Weiher, G. & K. Tedin (2002), *Does choice lead to racially distinctive schools? Charters schools and household preferences*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21:1, s. 79–92.
- Westovers, Tara (2019), *Allt jag fått lära mig*, Natur & Kultur.

- Whitesell, E., L. Stiefel & A. Schwartz (2016), *Unexpected Arrivals: The Spillover Effects of Mid-Year Entry on Stable Student Achievement in New York City*, *Education Finance and Policy*, 38:4, s. 692–713.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2018), *Den inre ojämlikheten. Hur mer jämlika samhällen minskar stress, förbättrar hälsan och ökar allas välbefinnande*, Karneval förlag.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), *Jämlikhetsanden. Därför är mer jämlika samhällen nästan alltid bättre samhällen*, Karneval förlag.
- Wilson, D. & G. Bridge (2019), *School choice and equality of opportunity: an international systematic review*, Nuffield Foundation, EDU/42625.
- Wilson, D. & A. Piebalga (2008), *Performance measures, ranking and parental choice: An analysis of English school league tables*, *International Public Management Journal*, 11:3, s. 344–366.
- Wise, A. (2016), *Behind Singapore's PISA ranking success – and why other countries may not want to join the race*, *The Conversation*, 161208.
- Wondratschek, V., K. Edmark & M. Frölich (2013), *The Short- and Long-term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden*, *Annals of Economics and Statistics*, 111/112, s. 71–101.
- Xu, Z., J. Hannaway & S. D'Souza, (2009), *Student Transience in North Carolina: The Effect of School Mobility on Student Outcomes Using Longitudinal Data*, ERIC Working Paper 22.
- Yang Hansen, K. & Gustafsson, J-E. (2016), *Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation*, *Educational Research and Evaluation*, Vol. 22. No. 1–2.
- Åstrand, B. (2020), “Svensk lärarutbildning – en akademisk professionsutbildning med förhinder”, i, Elstad, E. (red.), *Laererutdanning i nordiske land*, Universitetsfolaget, 2020.
- Åstrand, B. (2017) “Swedish teacher education and the issue of fragmentation: Conditions for the struggle over academic rigour and professional relevance”, i, Hudson, B. (red.), *Overcoming Fragmentation in Teacher Education Policy and Practice*, The Cambridge Education Research Series, Cambridge University Press.

- Åstrand, Björn (2016), "From Citizen to Consumers – The Transformation of Democratic Ideals into School Markets in Sweden", i, Adamson, F. Åstrand, B. & Darling-Hammond, L. (red.), *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*.
- Östh m.fl. (2013), *School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach*, *Urban Studies*, 50:2, s. 407–425.

Övrigt

- Riksrevisionen, 191218, pressmeddelande om granskning av automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen
www.riksrevisionen.se/5.7a926c8216ee9bfa04fb1ce9.html.
- Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, det s.k. Januariavtalet.
- Svenska Läkaresällskapet beskrivning av den s.k. prioriteringsplattformen www.sls.se/etik/prioriteringsplattformen/.
- <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/om-skolverkets-statistik/salsa-statistisk-modell>.
- <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.
- <https://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen>.
- <https://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/anmalningstid-inte-forenligt-med-skolvalsperioder>.

Kommittédirektiv 2018:71

Ökad likvärdighet genom minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå åtgärder för att minska skolegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola. Syftet är att öka likvärdigheten inom berörda skolformer.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola,
- kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen samt hur skillnaden i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten,
- om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2020.

Likvärdigheten inom den svenska skolan behöver stärkas

Enligt 1 kap. 8 § skollagen (2010:800) ska alla ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Likvärdighet betyder inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns alltså utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever. Likvärdigheten upprätthålls av mål och krav i skollagen, läroplaner och andra författningar. Hur verksamheten ska utformas för att man ska nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Kvaliteten i verksamheten ska dock vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs (prop. 2009/10:165 s. 228 f. och 638).

Genom Statens skolinspektions tillsyn vet vi att det i dag finns många skolor och huvudmän vars verksamhet har brister i kvaliteten och inte lever upp till de författningsmässiga krav som ställs på utbildningen (se t.ex. Skolinspektionens årsredovisning för 2016). Vid den regelbundna tillsynen 2016 konstaterades t.ex. brister gällande grundskolan hos 62 procent av de granskade huvudmännen.

Skolsegregationen har ökat

Statens skolverk har senast i en rapport från 2018 konstaterat att det finns en ökande skolsegregation (rapport 467). Elever har sedan slutet av 1990-talet blivit allt mer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Denna ökning har dock avstannat de sista åren samtidigt som skolans socioekonomiska sammansättning har fått en större betydelse för elevernas betyg. Detta innebär att elever med samma socioekonomiska bakgrund får högre betyg om de går i en skola med gynnsam socioekonomisk sammansättning jämfört med om de går i en skola med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning. Mest påverkas elever med sämre socioekonomiska förutsättningar. År 2000 kunde dessa elever förväntas få 10 meritvärdespoäng mer om de gick i en skola med gynnsam socioekonomisk elevsammansättning. 2015 hade denna skillnad

ökat till 29 meritvärdespoäng. Vidare har elevernas socioekonomiska bakgrund generellt fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Den socioekonomiska bakgrunden har visserligen alltid haft en stor betydelse för elevernas resultat, men sedan slutet av 2000-talet har betydelsen ökat efter att under lång tid legat på ungefär samma nivå. Även skillnaderna i betygsresultat mellan skolor har ökat. Mellan 2000 och 2016 har de fördubblats.

Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har visat att skillnaderna i resultat ökar mellan skolor. Enligt IFAU beror den ökade resultatskillnaden på att elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen över tid sett till elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan i sin tur framför allt kopplas till den ökade bostadssegregationen, och i begränsad utsträckning också till det fria skolvalet (IFAU:s rapport 2015:5).

Även den senaste PISA-undersökningen från 2015 (Programme for International Student Assessment) visar på bristande likvärdighet. I PISA definieras likvärdighet som möjligheten för alla elever, oavsett skilda förutsättningar, att få tillgång till och tillgodogöra sig en högkvalitativ utbildning. Jämfört med PISA 2006 har likvärdigheten i den svenska skolan försämrats vad gäller fem av sju indikatorer på likvärdighet i PISA 2015 (Skolverkets rapport 450). Inte någon indikator visade på en förbättring. Enligt en av indikatorerna har familjebakgrunden nu en större betydelse i Sverige än i ett genomsnittligt OECD-land (Organisation for Economic Co-operation and Development). Vidare har den totala variationen i elevers resultat i naturvetenskap, som var undersökningens huvudämne, ökat jämfört med PISA 2006. Den ökade totala variationen beror inte bara på att det har tillkommit fler utlandsfödda elever, utan framträder även när enbart elever med inhemsk bakgrund tas med i beräkningen. Rapporten visar även på en kraftig ökning av resultatskillnaderna mellan skolor. Vidare förefaller skolans socioekonomiska sammansättning ha fått större betydelse för en elevs resultat, även om dessa resultat ska tolkas med viss försiktighet.

År 2015 tillsatte regeringen en skolkommision med företrädare för bl.a. lärare, rektorer och elever samt forskare. Uppdraget var att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Skolkommisionen (U 2015:03) lyfter i sitt delbetänkande fram att skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter, vilket har lett till

försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen och därmed lägre kunskapsresultat (SOU 2016:38). Bland svagheter som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor nämns bl.a. skolsegregationen.

När det gäller skolsegregationen framhäver Skolkommissionen att resultatskillnaderna mellan grundskolor ökar starkt. Ökningen förklaras av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Denna ökade uppdelning av skolor riskerar att leda till försämrad likvärdighet i form av ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Den innebär också att det viktiga värde som ligger i att elever med olika bakgrund möts i skolan urholkas.

Resurstilldelning görs inte alltid utifrån skolornas behov

En annan bidragande orsak till den bristande likvärdigheten är enligt Skolkommissionen den alltför svaga kompensatoriska resursfördelningen i det svenska skolsystemet. Detta har bl.a. belysts i rapporter från Skolverket (se t.ex. rapport 391) och Skolinspektionen (se rapport 2014:1). Till exempel visade Skolinspektionens granskning att det var få av de granskade kommunerna som tydligt styrde resurser till de enheter som har störst behov utifrån barns och elevers måluppfyllelse och den socioekonomiska strukturen. Flertalet av de granskade kommunerna behövde även förbättra uppföljningen och utvärderingen av resursfördelningen.

Skolkommissionen framhåller att det finns stora skillnader mellan kommunerna i den totala resurstilldelningen till skolan. Dessa skillnader är delvis strukturellt betingade, t.ex. avseende olika demografiska och geografiska förhållanden, men de återspeglar även skilda ambitionsnivåer. Det finns också stora skillnader i hur stor del av resurserna som fördelas efter skolornas förutsättningar.

Skolkommissionens förslag

Skolkommissionen föreslår i sitt slutbetänkande en nationell strategi för att skapa ett robust skolsystem med utvecklingskraft och starkt likvärdighet (SOU 2017:35). Förslagen ska gynna samtliga elever och målet är att alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så

långt som möjligt. Detta ska förbättra skolresultaten, men även exempelvis utgöra ett bidrag till arbetet för att stärka jämställdheten mellan flickor och pojkar. Strategin berör förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och innefattar bl.a. åtgärder för minskad skolsegregation och ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering.

Genomförandet av Skolkommissionens strategi kräver åtgärder av olika aktörer på både kort och lång sikt. Regeringen har påbörjat genomförandet av flera förslag. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen exempelvis en kraftig förstärkning av den statliga finansieringen av skolan i enlighet med Skolkommissionens förslag (prop. 2017/18:1). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag. Med en infasning över tre år avsätts sex miljarder kronor för syftet. Det statliga stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska fördelas så att resurserna viktas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta statsbidrag med i förväg tilldelade bidragsramar och möjlighet att använda medlen utifrån lokala förutsättningar och behov innebär i dessa delar av sin utformning en utveckling i linje med det förslag Riksrevisionen redovisade i en granskningsrapport avseende riktade statsbidrag inom skolområdet (Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov, RIR 2017:30, s. 54).

I vissa fall föreslår Skolkommissionen att frågor ska utredas vidare. Regeringen har redan omhändertagit vissa av dessa frågor. Till exempel tillsattes en särskild utredare för att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av de statliga myndigheterna på skolområdet (dir. 2017:37). En del av uppdraget var att, utifrån Skolkommissionens förslag, utreda behovet av en ökad statlig regional närvaro i syfte att stärka huvudmännen. Utredningen lämnade sitt betänkande i juni 2018 (SOU 2018:41).

Även åtgärder som syftar till att minska skolsegregationen och öka de finansiella förutsättningarna för en likvärdig skola kräver enligt Skolkommissionen närmare överväganden. Regeringen delar denna bedömning och anser att det finns anledning att närmare utreda frågorna och vid behov vidta åtgärder som syftar till att minska skolsegregationen och om skillnader i avsatta resurser till skolan påverkar elevernas kunskapsresultat, föreslå åtgärder för att minska dessa skillnader.

Uppdraget att föreslå åtgärder för minskad skolsegregation

Hur kan kommuner ges bättre förutsättningar att skapa en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter?

Hemkommunen har ett övergripande ansvar för att barn i kommunen får utbildning i förskoleklass, grundskola och grundsärskola (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen). Kommunen ska som huvudregel erbjuda utbildning inom sin egen verksamhet, om barnets vårdnadshavare t.ex. inte väljer en fristående förskoleklass eller skola. Kommunen är vidare skyldig att vid utformningen av sin grundskola och grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen).

Enligt dagens bestämmelser om placering vid en specifik skolenhet i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska en elev i första hand placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå (9 kap 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket skollagen). Om den önskade placeringen skulle medföra att en annans elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan av kommunens skolenheter. Vid fler sökande än platser gäller således en allmänt hållen närhetsprincip som innebär att en vårdnadshavares önskemål om placering inte får medföra att en annan elev får en skolplacering för långt från hemmet. Om antalet sökande elever är större än antalet platser bedömer kommunen vilka elever som har rätt till plats.

Kommunen får annars frångå vårdnadshavares önskemål om placering endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller, vad avser grundskolan och grundsärskolan, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket skollagen).

Kommunens beslut om placering vid en viss skolenhet i förskoleklass och grundskolan överklagas till två olika instanser beroende på om kommunen har grundat sitt beslut på bestämmelserna om närhetsprincipen eller på bestämmelserna om undantag från närhetsprincipen. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2015 ref. 50 uttalat att detta är en olycklig ordning med hänsyn

till bestämmelsernas inbördes samband. Skolväsendets överklagandenämnd har i sitt remissyttrande över Skolkommissionens slutbetänkande påpekat att skolplaceringsbestämmelserna föranleder stor osäkerhet för elever, vårdnadshavare, kommuner och överprövande instanser i fråga om tillämpning och överklagbarhet. Det finns enligt nämnden tungt vägande skäl att se över placeringsbestämmelsernas innebörd och utformning, Det gäller såväl den s.k. närhetsprincipen i placeringsparagrafens första stycke som undantagsbestämmelserna i andra stycket. Överklagandenämnden efterlyser vidare en analys av om det är en rimlig ordning att ett och samma beslut kan överklagas till olika instanser beroende på vilken grund för avslag som tillämpats.

Skolkommissionen gör bedömningen att den nuvarande utformningen av närhetsprincipen skapar begränsningar för kommuner att tillräckligt effektivt arbeta för en allsidig social sammansättning av elever i sina skolor och därmed minska skolsegregationen. Enligt Skolkommissionen råder det stor osäkerhet om vad skollagens närhetsprincip i enskilda fall innebär för rättigheter för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att organisera sitt skolväsende i syfte att minska skolsegregationen. Skolkommissionen anser därför att det bör utredas hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg för att motverka skolsegregation.

Många kommuner verkar redan i dag aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter. Kommunernas arbete försvåras emellertid av att det finns oklarheter i vilka möjligheter som rymts inom dagens regelverk. Regeringen delar därmed Skolkommissionens bedömning att regelverket om placering vid en kommunal skolenhet bör ses över och förtydligas i syfte att ge kommunerna tydliga förutsättningar och bättre verktyg för att motverka skolsegregationen. Översynen bör även inkludera bestämmelserna om överklagande av beslut om placering. Utgångspunkten för översynen ska vara att det s.k. fria skolvalet (möjligheten att välja skola) ska behållas. På samma sätt som i dag ska det alltså i första hand vara barnets vårdnadshavare som ska välja skola. Skolkommissionen föreslår vidare att ett s.k. aktivt skolval ska införas. Genom ett införande av aktivt skolval, dvs. att placering av elever i förskoleklass och grundskola ska göras utifrån en ansökan, skulle vårdnadshavare i ännu

större utsträckning än i dag välja skola till sina barn. Det är endast om detta val inte kan tillgodoses som frågan om urval blir aktuell.

Inom ramen för uppdraget bör det kartläggas vilka metoder som kommuner använder i dag vid placering av elever och hur dessa metoder kan användas, utvecklas och kombineras för att främja en allsidig social sammansättning av elever. Exempel på befintliga metoder är utformning av s.k. upptagnings- eller anvisningsområden, dvs. geografiska områden inom vilka elever placeras vid en viss skola. Ett annat exempel är användandet av s.k. skolkedjor, där elever på en skola med lägre årskurser har förtur till en bestämd skola med högre årskurser. Regeringen anser att skolkedjor är ett alternativ som bör undersökas närmare, bl.a. eftersom modellen kan användas för att styra urvalet till högre årskurser – där åtgärder enligt Skolkommisionen framför allt behövs. Fristående skolor har redan i dag liknande möjligheter eftersom de kan använda ett verksamhetsmässigt samband till en viss skola eller en pedagogisk inriktning som urvalskriterium. Metoden kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare.

Viktiga utgångspunkter för övervägandena i denna del bör vara att kommunerna ska ha möjlighet att skapa en jämnare fördelning av nyanlända elever och elever med olika socioekonomisk bakgrund vid de kommunala skolenheterna. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att kommunerna ges möjlighet att beakta vissa objektiva socioekonomiska parametrar vid skolplaceringen. Kommunerna bör vidare alltid kunna använda syskonförtur vid placering av elever och det ska finnas en rätt till skolplacering med godtagbara kommunikativa förhållanden och rimlig närhet till hemmet.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka metoder för placering av elever inom förskoleklass och grundskola som kommuner använder i dag och analysera hur dessa kan användas för att främja en allsidig social sammanställning av elever,
- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om placering kan ändras för att ge kommuner bättre möjlighet att främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskolan samt säkerställa att kommunerna alltid ska kunna använda syskonförtur som urvalskriterium,

- analysera och ta ställning till om det finns behov att även ändra bestämmelserna om placering i grundsärskolan,
- analysera och ta ställning till hur kommunens beslut om placering ska kunna överklagas,
- analysera och ta ställning till behovet av följdändringar i andra bestämmelser, exempelvis bestämmelsen om rätten till skolskjuts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även fristående förskoleklasser och skolor bör i större utsträckning ha en allsidig social sammansättning av elever

Av skollagen följer att fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska vara öppna för alla elever, oavsett om de är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte (9 kap. 17 § första stycket, 10 kap. 35 § första stycket och 11 kap. 34 § första stycket). Om det finns fler sökande än platser till en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med att en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen och som Skolinspektionen godkänt (9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 11 kap. 35 § skollagen). I förarbetena till skollagen anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet som exempel på urvalsgrunder som ska anses vara förenliga med öppenhetskravet (prop. 1995/96:200 s. 70 och prop. 2009/10:165 s. 744). De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är anmälningstid, syskonförtur, plats i förskoleklass, geografisk närhet och verksamhetsmässigt samband (kan vara organisatoriskt eller pedagogiskt). Som jämförelse kan nämnas att det enda generella urvalskriteriet som är reglerat för kommunala skolor är närhetsprincipen. De fristående skolorna måste vara tydliga med vilka urvalskriterier de tillämpar och utifrån vilken rangordning kriterierna används vid urval av elever.

Den 1 november 2016 infördes även en möjlighet för huvudmän för fristående skolor att inrätta en särskild kvot för elever som varit bosatta i Sverige kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret (prop. 2015/16:184 och SFS 2016:910). Syftet är att fristående

skolor som har kö lättare ska kunna ta emot nyanlända elever. Den särskilda kvoten kan användas vid urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som har fler sökande än det finns platser. Det är huvudmannen för skolan som bestämmer om denna möjlighet ska användas och hur många platser som i sådana fall ska ingå i den särskilda kvoten. Dessa platser får dock motsvara högst fem procent av det högsta antal elever som huvudmannen har beslutat att skolan har möjlighet att ge utbildning med bibehållen god kvalitet under det aktuella läsåret. Bestämmelserna om den särskilda kvoten upphör att gälla vid utgången av 2021.

Möjligheten till en särskild kvot vid urval till fristående skolor inte i sig är tillräckligt för att nå målet om en jämn fördelning av nyanlända elever. Nu gällande bestämmelser om detta är dessutom begränsade i tid. Det behöver därför utredas hur bestämmelser om urval till fristående skolor kan utformas på ett sätt som bl.a. främjar en jämn fördelning av nyanlända elever. Ett alternativ som bör undersökas är om även huvudmän för fristående skolor ska följa en av kommunen eller av staten bestämd modell för intagning av elever, t.ex. samma principer som kommunen där den fristående skolan är belägen använder vid placering av elever vid sina skolenheter. Skolkommissionen framhåller i sitt slutbetänkande att eftersom de fristående skolorna ofta använder kötid som urvalsgrund, krävs i vissa fall god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär friskola. Kötid som urvalskriterium utestänger därmed många elever som kommit sent till Sverige eller som har flyttat inom Sverige. Även elever med vårdnadshavare som inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Om föräldrar från olika socioekonomiska förhållanden har olika tillgång till information om hur skolvalet fungerar och vilka urvalsgrunder som tillämpas, kan segregation uppstå. Mot denna bakgrund föreslår Skolkommissionen att kötid ska ersättas med lottning som godkänt urvalskriterium när antalet sökande till en skolenhet överstiger antalet platser. Lottning är till skillnad från kötid neutralt och riskerar inte att förstärka skolsegregationen. I sitt remissvar på Skolkommissionens slutbetänkande framhåller dock Friskolornas riksförbund att lottning inte bör utgöra en generell urvalsgrund, detta eftersom modellen inte kan anses vara förenlig med det aktiva skolvalet och vårdnadshavares rätt att välja skola. Förbundet instämmer dock i att dagens kötider till

populära fristående skolor, där vårdnadshavare kan vara tvungna att ställa barnet i kö strax efter födseln för att få en plats, utgör ett problem. En möjlig modell för att komma till rätta med problemet är enligt förbundet att anmälan tidigast ska kunna göras den dag barnet fyller fyra år. Kötiden skulle då räknas med utgångspunkt från den tidpunkt under dagen som anmälan gjorts. Detta för att inte gynna barn som fyller år tidigare på året. Om fler barn ställs i kö exakt samtidigt skulle enligt förbundet lottning inom kön kunna utgöra urvalsgrund.

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att dagens bestämmelser om urval till fristående skolor inte i tillräcklig utsträckning främjar en allsidig social sammansättning av elever. I likhet med Friskolornas riksförbund anser regeringen även att en modell med åldersgräns för när ett barn kan ställas i kö till fristående skolor bör undersökas. Utöver generella bestämmelser om urval måste även beaktas att särskilda urvalsregler för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan behövas. Det finns mot denna bakgrund skäl att utreda vilka åtgärder, eventuellt i kombination med inslag av lottning, som kan vidtas för att främja en mer allsidig social sammansättning av elever även på fristående skolor.

Utredaren ska därför

- analysera om och i så fall hur gällande bestämmelser om mottagande och urval kan tillämpas på ett sätt som främjar en allsidig social sammansättning av elever vid fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor,
- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om mottagande och urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor kan ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever,
- analysera och ta ställning till om kommunen där skolan är belägen eller en skolmyndighet bör ges inflytande över vilka urvalskriterier som huvudmän för fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska använda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett förslag till gemensamt antagningssystem för kommunala och fristående skolor bör tas fram

Enligt gällande bestämmelser hanterar varje kommun och varje enskild huvudman frågor om placering respektive mottagande och urval av elever till den egna skolenheten.

Skolkostnadsutredningen har tidigare utrett frågan om att införa en gemensam antagning för kommunala och fristående skolor (dir. 2015:37). Utredningen bedömde att ett mer centraliserat antagningssystem rent principiellt skulle kunna ha fördelar dels för att skapa förutsättningar för en rättssäker och enhetlig antagning, dels för att skapa en effektiv administration (SOU 2016:66). Utredningen konstaterade dock att det också finns en rad principiella och praktiska problem med en gemensam kö administrerad av lägeskommunen. Ett av problemen som utredningen lyfte fram var att det i dag gäller olika regler för placering/mottagande samt urval av elever till kommunala respektive fristående skolor. I stället föreslogs andra åtgärder för att stärka elevers rättssäkerhet i samband med antagning till fristående skolor, bl.a. införandet av ett krav på formell ansökningshandling.

Skolkommissionen förespråkar i sitt slutbetänkande att en utredning tillsätts med uppdrag att utarbeta ett gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman. Rekommendationen görs mot bakgrund av att eventuella ändringar i urvalsreglerna kan ge nya argument för en gemensam antagning. Skolkommissionen bedömer även att möjligheten att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret. Det får enligt Skolkommissionen till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. En begränsning av möjligheten att byta skola skulle därför enligt Skolkommissionen bidra till förbättrade förutsättningar för att på ett effektivt sätt planera resursutnyttjandet.

Skolkommissionen föreslår vidare att ett s.k. aktivt skolval ska införas. Placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska enligt förslaget göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna som lämnas in till hemkommunen. När det gäller ansökan till fristående skolor konstaterar Skolkommissionen att

Skolkostnadsutredningen redan lämnat förslag om att obligatorisk ansökan som avser fristående skolor ska införas (SOU 2016:66).

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att ett förslag på gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman bör tas fram. Detta mot bakgrund av att nya bestämmelser om placering/mottagande och urval till skolor kan innebära skäl att införa en gemensam antagning till kommunala och fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor. Ett förslag på gemensamt antagningssystem bör tas fram utifrån en analys av både lokala och regionala lösningar, bl.a. med utgångspunkt i överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning. Det bör vidare analyseras hur ett sådant system kan organiseras och inkludera införandet av ett s.k. aktivt skolval, med utgångspunkt i Skolkommissionens och Skolkostnadsutredningens förslag om ett skriftligt ansökningsförfarande. Det kan vidare finnas skäl att införa vissa begränsningar i möjligheten till skolbyte, t.ex. genom att skolval som huvudregel endast kan göras vid specifika tidpunkter.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur ett gemensamt antagningssystem till kommunala och fristående skolor med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola kan införas,
- inom ramen för detta, och med beaktande av överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning, analysera både lokala och regionala lösningar och lämna förslag på hur ett sådant gemensamt antagningssystem kan organiseras och inkludera ett s.k. aktivt skolval,
- analysera om och i så fall hur en begränsning av möjligheten till skolbyte bör införas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över resursernas betydelse för en jämlik kunskapsskola

Det finns i dag stora skillnader i kommuners resurstilldelning

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a §). Det är upp till varje kommun att avgöra hur mycket medel som ska tilldelas totalt till de egna skolorna och till respektive skolenhet. Kommunen fördelar även medel till huvudmän för fristående skolor som tillhandahåller utbildning för elever som är bosatta i kommunen. Denna resurstilldelning görs utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna genom ett s.k. grundbelopp för varje elev. Därutöver ska i vissa fall ett tilläggsbelopp lämnas, t.ex. för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Hur mycket resurser som kommunen tilldelar de egna skolorna påverkar därmed även tilldelningen till de fristående skolorna. Hur de fristående huvudmännen använder resurserna bestämmer de själva.

Enligt Statens skolverks officiella statistik för 2016 var den totala kostnaden för förskoleklass och grundskola knappt 114 miljarder kronor. Merparten av dessa kostnader finansieras i dag med kommunalskatten. Därutöver tillkommer generella och riktade statsbidrag till kommuner och andra skolhuvudmän.

Det finns i dag stora skillnader i hur mycket resurser som olika kommuner lägger på skolan. Enligt Skolverkets statistik för 2016 var kostnaden per elev i grundskolan i genomsnitt 106 700 kronor. Kostnaderna för olika kommuner varierade från som lägst 94 300 kronor till som högst 134 200 kronor per elev. Kostnaden för undervisningen varierade från som lägst 45 400 kronor till som högst 80 100 kronor per elev. Kostnaden för elevhälsan varierade från 1 610 till 4 300 kronor per elev.

Skolkommisionens förslag om ökat nationellt ansvar för finansieringen av skolan

Skolkommisionen bedömer i sitt slutbetänkande att skillnaderna mellan kommuner i avsatta medel till skolor förvisso till stor del beror på skilda demografiska och geografiska förhållanden, men att

det även finns skillnader som följer av olika ambitionsnivåer. Vid en jämförelse mellan kommuner framgår vidare enligt kommissionen att kostnaderna för undervisning och elevhälsa saknar korrelation med elevernas socioekonomiska bakgrund. Det finns vidare stora variationer mellan kommuner i hur stor del av resurserna som fördelades efter skolenheters skiftande förutsättningar. Skolkommisionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget, som i sin tur genererar skillnader i behov av kompensatoriska åtgärder. Det finns inte heller några garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser.

Kommissionen framhåller att det finns belägg för att ekonomiska resurser har betydelse för elevers resultat. Ekonomiska resurser leder dock inte till bättre resultat med automatik, de måste riktas till rätt personer och användas på rätt sätt. De resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är framför allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd läroredd undervisningstid som elever får i skolan. Vidare har ekonomiska resurser olika betydelse för olika grupper av elever, och effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart.

Skolkommisionen gör bedömningen att en likvärdig skola fordrar en resursfördelning som i större utsträckning än i dag tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Vidare görs bedömningen att det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för finansiering av undervisning och elevhälsa. Skolkommisionen bedömer att det är angeläget att fortsatt analysera orsakerna till skillnader mellan kommunerna avseende resurser för undervisning och elevhälsa. Det är enligt kommissionen viktigt att ta reda på i vilken utsträckning dessa skillnader beror på skilda förutsättningar, skilda ambitioner respektive skillnader i effektivitet i skoluppdragets utförande. På motsvarande sätt bör enligt kommissionen eventuella kostnadsskillnader hos enskilda huvudmän avseende undervisning och elevhälsa analyseras.

Skolkommisionen gör även bedömningen att staten bör ha en beredskap för att ta över det finansiella ansvaret för skolan och föreslår att förutsättningarna för ett s.k. sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan ska utredas. Ett sektorsbidrag innebär att staten fördelar medel till hela eller stora delar av kommunernas skolverksamhet. Sådant bidrag kan exempelvis betalas ut till

undervisning och elevhälsa eller till hela skolverksamheten. En fördel med ett sektorsbidrag är enligt Skolkommissionen att staten kan styra över hela resurstilldelningen, vilket möjliggör en stärkt likvärdighet i resurstilldelningen. Skolkommissionen ser emellertid även en rad svårigheter med införandet av ett sektorsbidrag. En nackdel kan vara att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. En annan nackdel som identifierats är att modellen innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ytterligare en svårighet ligger i genomförandet som kan kräva en skatteväxling mellan kommunsektorn och staten. Det är enligt Skolkommissionen rimligt att resa frågan huruvida ett sektorsbidrag över huvud taget är möjligt att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.

Utöver behovet att se över finansieringen av förskoleklassen och grundskolan kan även nämnas att Skolkommissionen i sitt slutbetänkande bedömer att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar även för gymnasieskolans finansiering samt dimensionering av utbildningen. Skolkommissionen föreslår därför i sitt slutbetänkande att det tillsätts en utredning för att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansieringen och styrningen av gymnasieskolan. Regeringen beslutade den 8 mars att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur gymnasial utbildning genom en regionalt baserad modell på ett bättre sätt kan planeras och dimensioneras (dir. 2018:17). Utredningen, som har tagit sig namnet utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning, ska också föreslå hur finansieringen av utbildning som ingår i en sådan regional planeringsmodell ska ske.

Ytterligare analys behövs av hur resurstilldelningen kan stärka likvärdigheten i skolan

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att det är angeläget att fördjupa analysen av skillnaderna i avsatta resurser för skolan hos olika huvudmän. Viktiga aspekter att belysa är orsaken till skillnaderna och deras effekt på resultaten. En sådan djupgående analys gör det möjligt att avgöra vilka åtgärder som skulle vara mest ändamålsenliga för att långsiktigt förbättra resultaten i skolan. Åtgärderna som föreslås kan, beroende av vad analysen visar, vara av mindre eller mer ingripande karaktär. Det är angeläget att, förutom

åtgärder som tar direkt sikte på skillnader i avsatta resurser och hur en minskning av skillnaden kan förbättra kunskapsresultaten, även överväga andra kompletterande åtgärder när det gäller resurstilldelningen så att den bättre bidrar till ökade resultat och ökad likvärdighet. Det är här viktigt att framhålla att det ska göras noggranna överväganden kring för- och nackdelar med olika förslag. Vid överväganden kring förskoleklassen och grundskolan bör även övriga obligatoriska skolformer inbegripas, dvs. grundsärskolan, sameskolan och specialskolan.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen,
- analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning,
- analysera vilka effekter skillnaderna i avsatta resurser har på kunskapsresultaten,
- om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på skatteområdet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslagen. Härefter ingår bl.a. att beskriva eventuella konsekvenser som förslagen kan få för gymnasieskolan. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt

beakta ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv. Utredaren ska vidare, i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredningen ska också särskilt analysera hur kommunala och enskilda huvudmäns skilda förutsättningar påverkar och påverkas av de förslag utredningen lämnar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredningen ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet, Statskontoret, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, elev- och föräldraorganisationer, aktörer med regionalt utvecklingsansvar samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska samråda med Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (dir. 2018:17) samt Kostnadsutjämningsutredningen (dir. 2016:91). Vidare ska utredningen i sitt arbete beakta överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning i betänkandet Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:25

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 mars 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 kommittédirektiv om ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (dir. 2018:71). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 mars 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 27 april 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Genomförda möten och konsultationer

Utredningen, utredaren eller sekretariatet har under arbetets gång inhämtat synpunkter från och diskuterat utredningens frågor med ett stort antal personer.

Utredningen vill tacka alla de som tagit sig tid till möten, samtal och annan kommunikation med utredningen kring dess utredningsfrågor. Att omnämnas nedan betyder inte att personen i fråga tagit ställning för eller emot utredningens förslag, endast att ifrågavarande person haft kontakt med utredningen.

Abelardo Castro Hidalgo, professor, Universidad de Concepción, Chile

Abrak Saati, filosofie doktor, statsvetenskap Umeå universitet

Advanced Teachers Program, Stiftelsen Marcus och Amalia Wallenbergs minnesfond

Aida Hadzialic, oppositionsråd (s), Region Stockholm, f.d. gymnasie- och kunskapslyftsminister

Alireza Behtoui, professor, sociologi, Södertörns högskola

Alison Milner, University of Nottingham, UK

Amelie von Zweigbergk, f.d. statssekr, Zweig Solutions

Agneta Gulz, professor, kognitionsvetenskap, Lunds universitet

Ana Andric, utredare SACO

Anders Bergström, skolchef, Skellefteå kommun

Anders J Persson, akademisk ledare lärarutbildningarna, Södertörns högskola, v. ordf. Lärarutbildningskonventet

Anders Johannesson, projektchef, LRF

Anders Malmquist, grundskoledirektör, Malmö stad

Anders Lidström, professor, statsvetenskap, Umeå universitet

Anders Olsson, utbildningschef, Fakulteten för lärande och samhälle, Malmö universitet

Anders Trumberg, utvecklingsledare, Region Örebro

Anders Samuelsson, kvalitets- och utvecklingschef, grundskoleförvaltningen,
Göteborgs stad

Anders Söderholm, generaldirektör, Universitetskanslersämbetet

Anders Ågren, oppositionskommunalråd (m), Umeå

Andreas Katsanikos, rektor, Möllevångsskolan, Malmö

Andy Hargreaves, professor, Lynch School of Education, Boston College

Andreas Mörck, kanslichef, Lärarnas Riksförbund

Angelica Andersson, programansvarig, På Lika Villkor, Rädda Barnen

Ann McIntyre, state superintendent, New South Wales, Australia

Ann-Charlotte Gavelin Rydman, Lärarförbundet Skolledare

Ann-Christine Gradin, utbildningsdirektör, Umeå kommun

Ann-Marie Begler, f.d. generaldirektör, Skolinspektionen

Anna Conradsson, rektor, komvux Nordmalings kommun

Anna Kaya, samverkansstrateg, Nationellt centrum för svenska som andra
språk, Stockholms universitet

Anna Lindqvist, universitetslektor, pedagogiskt arbete, Umeå universitet

Anna Pettersson, utvecklingsdirektör, Region Västerbotten

Anna-Karin Länta, skolchef, Sameskolan, Jokkmokk

Anna-Karin Nilsson, nämndsordförande (m), Nordmalings kommun

Annette van der Sluis, Biblioteksstjänst (BTJ)

Annika Hirvonen Falk, riksdagsledamot (mp), utbildningsutskottet,
utbildningspolitisk talesperson,

Annika Hoppe, förvaltningschef, Åstorps kommun

Annette Enhav, chef för kvalitet och myndighet, Malmö grundskole-
förvaltning

Arete Akademi

Barbro Åkesson, skolchef, Storuman

Bengt Jacobsson, professor, Förvaltningsakademien Södertörns högskola

Bengt Randén, förvaltningsdirektör, Göteborgs stad

Bert Jonsson, docent psykologi och professor i pedagogiskt arbete,
Umeå universitet

Bi Puranen, docent, World Values Survey, Institutet för framtidsstudier

Birgitta Thornberg, rektor, Artediskolan, Nordmaling

Bo Karlsson, rektor, strateg, Botkyrka kommun, Nätverket för en likvärdig
skola

Bo Rothstein, professor, statsvetenskap, Göteborgs universitet

Boel Vallgård, Nätverket för en likvärdig skola

Björn Högberg, FD, socialt arbete, Umeå universitet

Brian Hudson, professor emeritus, education, University of Sussex, UK
Camilo von Greiff, direktör, Skolforskningsinstitutet
Carina Halvord, Universeum samt Svenska Science Centers (SSC)
Carina Legerius, utvärderingsexpert, Nacka kommun
Carl Heath, chef, professional education, RISE, särskild utredare,
Nationell satsning på medie- och kommunikationskunnighet
och det demokratiska samtalet (KU 2018:04)
Carol Campbell, professor, OISE, University of Toronto, Kanada
Catherine Odora Hoppers, professor, development education, UNISA,
Sydafrika.
Cecilia Reje, näringspolitisk expert, LRF
Cecilia Garme, journalist, FD, statsvetenskap.
Cecilia Larsson-Ståhl, rektor, Rosengårdsskolan, Malmö
Cecilia Marlow, tf. VD, Internationella Engelska skolan
Cecilia Sjölander, generalsekreterare, Barnhusstiftelsen
Charlie Svedmark, rektor, Hammarskolan
Charlotta Feith, chef förändringsledning, BTJ
Charlotta Mellander, professor i nationalekonomi, Jönköping University
Charlotte Löfqvist, rektor, Västra Hamnens skola, Malmö
Christina Lidström, kommunalråd (m), Bjurholm
Christel Bäckström, Universeum
Damian Bruncker, Head of academics, Internationella Engelska skolan
Dan Brändström, f.d. VD Riksbankens Jubileumsfond m.m.
Dany Kessel, FD, post doc, Södertörns högskola och IFN
Daniel Lidén, senior consultant and future strategist, Kairos Future
Daniel Riazat, riksdagsledamot (v), talesperson, utbildningsutskottet
David Skinner, Kreativa Företagares Intresseorganisationer
Dilsa Demirbag-Sten, generalsekreterare, Berättarministeriet
Ebba Kock, Sveriges elevkårer
Ebba Östlin, kommunalråd (s), Botkyrka
Elisabeth Bäckman, rektor Kyrkovallen
Elisabet Nihlfors, professor, pedagogik, Uppsala universitet
Else-Marie Hallqvist, rektor, Nytorpsskolan, Hammarkullen
Emma Arneback, docent, pedagogik, Örebro universitet
Emma Leijnse, journalist, författare, Sydsvenskan
Emma Tengvall, forskningsansvarig, Barnhusstiftelsen
Erik Bengtzboe, riksdagsledamot (m), utbildningsutskottet

Erika Andrén, skolchef, Säffle kommun
Eskil Franck, f.d. rektor Lärarhögskolan Sthlm, Forum för levande historia m.m.
ESO-seminarium om skolans likvärdighet, febr. 2019.
Eva Andersson, skoljurist Internationella Engelska Skolan
Eva Durhan, chef analysavdelningen, Skolverket
Eva Lindgren, professor, språkdidaktik, Umeå universitet
Ewa Linds Andersson, lärare Falun
Eva Lundgren, projektledare, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
Eva Malm, utbildningsledare, Svalöv Montessori
Fahrudin Zejnic, utbildningschef, grundskolan, Malmö
Finska ambassaden, seminarium om likvärdig skola och lärarutbildning, nov. 2019
Frank Adamson, Stanford University, Center for opportunity in Education, California State University, Sacramento
Fredrik Berglund, rektor, Nordmalings kommun
Fredrik Christensson, riksdagsledamot(c), utbildningsutskottet
Fredrik Lindgren, VD, Kunskapsskolan
Fredrik Malmberg, generaldirektör, Specialpedagogiska skolmyndigheten
Fredrik Zeybrandt, utbildningschef, Göteborgsregionens kommunalförbund
Fredrik Åkerman, finansdirektör Internationella Engelska Skolan
Friskolornas Riksförbund, styrelsen, okt. 2019
Föreningen Sveriges skolchefer (FSS), styrelsen, aug. 2019
Gabriella Elgenius, docent, sociologi, Göteborgs universitet
Gerald LeTendre, professor, education policy studies, Penn State University
Glenn Hultman, professor emeriti Linköpings universitet
Grethel Broman, oppositionskommunalråd (s), Nordmaling
Guadalupe Francia, professor, pedagogik, Högskolan i Gävle
Gudrun Brunegård, riksdagsledamot (kd), utbildningsutskottet
Gunilla Falk, rektor, Castorskolan, Bjurholm
Gunilla Svantorp, riksdagsledamot (s), ordf. i utbildningsutskottet
Gustaf Arrhenius, professor, praktisk filosofi, verkställande direktör, Institutet för framtidsstudier
Gustav Fridolin, lärare, Stadsmissionens folkhögskola, utredare Stärkta skolbibliotek och läromedel (U2019:04), f.d. utbildningsminister
Göran Blomqvist, VD, Riksbankens Jubileumsfond

Göran Holmström, projektledare, idéburen välfärd, Rädda Barnen
Göran Isberg, skolchef Jönköping, ordförande i Skolchefsforeningen
Göran Sandberg, professor, verkställande ledamot, Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse
Hannele Niemi, professor, pedagogik, UNESCO chair of education, Helsingfors universitet
Hans Bergström, Internationella Engelska Skolan
Hans Lindblad, direktör, Riksgälden
Hans-Eric Carlborg, Lärarförbundet Umeå
Happy Hilmarsdottir, grundskolechef, Stockholms stad
Helen Ladd, professor of public policy (emerita) Duke University, US
Helen Nyman, ekonomichef, Malmö grundskoleförvaltning
Helena Sjöberg, Göteborgs Stad, ekonomi, verksamhetsstyrning
Helene Hodges, rektor Hjulsta grundskola
Helene Ängmo, generaldirektör, Skolinspektionen
Helene Ärlestig, docent i pedagogik och professor i utbildningsledarskap, Centrum för skollärdarutbildning, Umeå universitet
Henrik Berggren, ekonomianalytiker, Täby kommun
Heyla Riazat, rektor Järvaskolan
Håkan Regner, docent, nationalekonomi, utredare SACO
Håkan Sandström, utredare, Bjurholms kommun
Ingela Hyddmark, FoU-samordnare med inriktning mot skolans organisation och ledarskap, Stockholms stad
Ida Karlberg Gidlund, verksamhetschef, Teach for Sweden
Inger Enkvist, professor emerita, Lunds universitet
Inger Eriksson, professor i pedagogik, Stockholms universitet, föreståndare, Stockholm Teaching & Learning Studies
Ingrid Sundström, verkställande ledamot, Marcus och Amalia Wallenbergs Stiftelse
Jan Boström, executive leadership advisor, Gaia Leadership
Jan Jonsson, professor, Institutet för framtidsstudier samt Nuffield College, Oxford University
Jan Mellgren, verksamhetschef, Center för skolutveckling, Göteborgs stad
Jan Midlert, samordnare näringsliv och utbildning, Region Västerbotten
Jan-Eric Gustafsson, seniorprofessor, Göteborgs universitet
Jenni Perzon, konsult, Accenture, doktorand Handelshögskolan Stockholm
Jenny Dahlin, skolchef Hagfors

Jenny Kallstenius, samordnare, SKR, f.d. sekreterare, Skolkommissionen
Jesper Antelius, enhetschef, Skolinspektionen
Jimmy Johansson, kommunchef, Bjurholms kommun
Jimmy Loord, f.d. riksdagsledamot (kd), utbildningsutskottet
Joakim Abrahamsson, ledare, Google for Education, Sverige
Joanna Madalinska-Michalak, professor, University of Warzawa
Johan Enfeldt, Uppsala, Nätverket för en likvärdig skola
Johan Ernestam, Lärarförbundet, expert i utredningen
Johan Heimer, journalist UNT
Johan Hellenäs, planeringsledare statistik och analys, Grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad
Johan Oljeqvist, verkställande direktör, Fryshuset
Johan Sjövall, grundskolechef Karlstad
Johan Söderling, kommunalråd Vännäs
Johanna Jaara Åstrand, ordförande, Lärarförbundet f.d. ledamot, Skolkommissionen
Johanna Njaita, ordf. Nämnden för Sameskolstyrelsen
Jonatan Alamo Block, kommunchef, Hofors
Jordana Hunter, University of Melbourne, Australia
Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07), sekretariatet
Jörg Berger, Pedagogische Hochschule, Zurich
Jörgen Stenquist, v. VD, Internationella Engelska Skolan
Jörgen Tholin, Huvudsekreterare Vetenskapsrådet (Utbildningsvetenskap) samt utredare Betygsutredningen (U 2018:03)
Karen Austin, processledare, Delegationen mot segregation, Delmos
Karen Seashore, professor in ideas in education, University of Minnesota
Katarina Norberg, docent i pedagogik, Centrum för skolledarutbildning, Umeå universitet
Katrinn Stjernfeldt Jamme, kommunalråd (s), Malmö, f.d. ledamot Skolkommissionen
Karin Sandwall, Nationellt centrum för svenska som andra språk
Kenneth Handberg (Nilsson), kommunalråd (s), Örebro, v. ordf. SKR:s utbildningsberedning
Kerstin Hultgren, ämnesråd, utredare 2017 års Skolmyndighetsutredning
Kerstin Sahlin, professor, företagsekonomi, Uppsala universitet, v. preses KVA, f.d. ledamot Skolkommissionen
Kjell Asplund, läkare, f.d. GD Socialstyrelsen, f.d. ordf. Statens medicinska rådet

Klass 8b och 9b på Järvaskolan
Kommundagar, Centerpartiet (deltagande i två seminarier), feb. 2019
Kommunutredningen (Fi 2017:02)
Kostnadsutjämningsutredningen (Fi 2016:12)
Kristina Axén-Olin, riksdagsledamot (m), talesperson, utbildnings-
utskottet
Kristina Hansson, FD, vetenskaplig ledare, utbildningsförvaltningen,
Piteå kommun
Lars Arrhenius, utredare, Nya regler för skolor med konfessionell
inriktning, SOU 2019:64
Lars Calmfors, professor emeriti, nationalekonomi, Stockholms universitet,
samt IFN
Lars Lindblom, universitetslektor, filosofi, Linköpingsuniversitet
Lars Lustig, länsråd, Länsstyrelsen Västerbotten
Lars Stjernkvist, kommunalråd (s), Norrköping, utredare Utredningen
om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola
(U2018:01)
Lars Tunberg, VD, Apendere skolor
Laura Hartman, docent, nationalekonomi, f.d. ordf. Tillitsdelegationen
Lee Orberon, grundskoledirektör, Stockholms stad
Lennart Werner, Skolchef Emmaboda
Leo Gerdén, ordförande Sveriges elevkårer
Lillemor Bergquist, rektor Storstvretskolan
Lina Axelsson-Kihlbom, skolchef Haninge, f.d. ledamot Skolkommissionen
Lina Nyberg, utredare, Statskontoret
Linda Ahl, lärare, FL, Kriminalvården, doktorand, Stockholms universitet
Linda Darling-Hammond, Professor emerita, Stanford University,
Direcotor, Learning Policy Institute
Linda Simonsen, utredare, SACO
Linda Jonsson, universitetslektor, didaktik, Mälardalens högskola
Linda Zachrisson, rektor, Umeå Waldorfskolor
Lindy Amato, director, Ontario Teachers Federation
Linn Eckeskog, FD, Medier och kommunikationsvetenskap, Umeå universitet
Linnea Lindqvist, rektor, Hammarkullskolan, Göteborg
Lisbeth Lundahl, professor, pedagogiskt arbete, Umeå universitet
Lisa Oldmark, HR-direktör, AcadeMedia
Lise Iversen Kulbrandstad, Högskolan i Innlandet, f.d. rektor
och utredare åt Kunnskapsdepartementet, Norge

Lotta Folkesson, LRF Västerbotten, ordf. kvinnokommittén, COPA
(Committee of Professional Agricultural Organisation)

Louise Ankarcrona, grundare, Viktor Rydbergs skolor

Louise Westerberg, grundare, Viktor Rydbergs skolor

Madeleine Jakobsson, kommunalråd (c), Nordmaling

Magdalena Olander, tf. verksamhetscontroller, Utbildningsförvaltningen,
Uppsala kommun

Magnus Bygren, professor, sociologi, Stockholms universitet

Magnus Duvnäs, rektor, Husbygårdsskolan

Magnus Henreksson, professor, nationalekonomi, VD, IFN

Marco Snoek, Amsterdam University of Applied Science, Netherlands

Marcus Larsson, Tankesmedjan Balans

Marcus Strömberg, VD, Academedia

Margareta Borg, skolchef Örebro

Maria Brandén, universitetslektor, Linköpings universitet Maria del
Carmen Salazar, associate professor, Morgridge College of Education,
University of Denver, USA

Maria Jarl, universitetslektor, Göteborgs universitet, ordf. i Lärarutbildnings-
konventet

Maria Jarvi, rektor, Svalöv Montessori

Maria Kjällström, skolchef, Karlstad

Maria Stockhaus, riksdagsledamot (m), utbildningsutskottet

Maria Sundkvist, chef, Skolinspektionen

Marie Cederborg, rektor, Glasbruksskolan, Malmö

Marie Dahlgren, affärsutvecklingschef, Rädda Barnen

Marika Markovits, direktor, Stadsmissionen, Stockholm, f.d. ledamot
Skolkommissionen

Marina Malmqvist, utbildningsschef, Grillska gymnasiet/Stockholms
stadsmissions skolstiftelse

Marita Hilliges, generalsekreterare, SUHF

Markus Larsson, Tankesmedjan Balans

Martin Wikström, teamledare forskning och utbildning, IVA

Matilda Ernkrans, minister för högre utbildning och forskning (s),
f.d. ordf. utbildningsutskottet

Mattias Falk, chefsjurist, Diskrimineringsombudsmannen

Mattias Samuelsson, utredare LO

Mats Gerdau, kommunalråd (m), Nacka och ordf. i SKR:s utbildnings-
beredning

Matz Nilsson, ordförande, Skolledarförbundet, f.d. ledamot Skolkommissionen
Maureen Eger, docent, sociologi, Umeå universitet
Mikael Engelbrektsson, rektor, Årjäng
Mikael Holmqvist, professor, Stockholms universitet
Moira von Wright, professor, pedagogik, rektor Åbo Akademi
Monica Acha Sonesson, nationell samordnare, Skolfam, Barnhusstiftelsen
Monica Evermark, föreståndare, RUC Karlstads universitet
Monica Sondé, utbildningsdirektör Södertälje
Monika Vinterek, professor, pedagogiskt arbete, Högskolan Dalarna
Nafsika Alexiadou, professor pedagogiskt arbete, Umeå universitet
Niels Paarup-Petersen, riksdagsledamot (c), utbildningsutskottet
Nihad Bunar, professor, Stockholms universitet, utredare, Utredningen
om modersmål och studiehandedning på modersmål (U2018:04)
Niklas Ahlström, VD, Utvecklingspedagogik AB
Nina Thelander, universitetslektor, Karlstads universitet
Noria Manouchi, riksdagsledamot (m), utbildningsutskottet
Nätverket för en likvärdig skola
Ola Helenius, FD, bitr. föreståndare, Nationellt centrum för matematik-
utbildning, Göteborgs universitet
Ola Hendar, samordnare, Specialpedagogiska skolmyndigheten
Ola Randerz, Säljchef BTJ
Olof Johansson, professor, Centrum för skolledarutbildning,
Umeå universitet, f.d. utredare, Utredningen om rektorernas
arbetssituation inom skolväsendet (SOU 2015:22)
Olof Lundborg, senior utredare, Lärarnas Riksförbund, expert
i utredningen
Olov Nygård, doktorand Linköpings universitet
Pamela Schultz Nybacka, universitetslektor, Södertörns högskola,
utredare skolbibliotek, styrelseledamot Kristofferskolan
Pavlina Spanos, lärare Enbackskolan (Tensta), mottagare av pennsvärdet 2019
Pasi Sahlberg, professor, Gonski Institute, University of New South
Wales Australia, f.d. ledamot Skolkommissionen
Payam Boroodjeni, grundare, Fryshuset Husby
Per Kornhall, FD, författare, skoldebattör, f.d. undervisningsråd,
Skolverket
Per Molander, FD, f.d. GD, Inspektionen för socialförsäkringen, ordf.
Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07)
Per Thalin, f.d. projektledare, SKR:s matematiksatsning för grundskolan

Per-Arne Andersson, enhetschef, SKR

Per Egon Johansson, verkställande direktör, Raoul Wallenbergsskolorna, f.d. statssekreterare (kd)

Per-Gunnar Rosengren, skolstrateg, Nacka kommun

Peter Falhander, controller, Utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Peter Fredriksson, GD, Skolverket

Peter le Breton, Murdoch University, Australia

Peter Strömblad, VD, skolchef, Svalöv Montessori

Pia Kangas, Skolverket

Pontus Bäckström, utredningschef, Lärarnas Riksförbund

Ragnar Eliasson, f.d., Skolverket, f.d. sekreterare, Skolkommissionen

Rene Leon Rosales, föreståndare, Multikulturellt Centrum, Botkyrka

Reza Saleh, lärare, programansvarig Berättarministeriet

Rikard Tordön, Skolfam, doktorand Linköpings universitet

Robert Eriksson, professor emeritus Stockhoms universitet

Roger Haddad, riksdagsledamot (l), v. ordf. utbildningsutskottet, utbildningspolitisk talesperson

Roger Klinth, VD, rektor, Ersta Sköndal Bräcke högskola

Saida Charafi, lärare, Angereds gymnasium, ledare Angeredsutmaningen

Samuel Bengmark, bitr. professor, ansvarig för lärarutbildningen vid Chalmers

Samuel Engblom, utredare TCO, utredare Idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56)

Sara Thoren, rektor, Frödingskolan, Karlstad

Sara Wettergren, skolkommunalråd (l), Malmö

Seminarium, Lärarnas Riksförbund om beslutsunderlag för statlig skola, nov. 2019

Seminarium, Stockholms stad och Berättarministeriet, Insats om språk-utvecklande arbetssätt i Rinkeby-Kista, jan. 2020

Seminarium, Tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet, nov 2018

Silke Tindrebäck, Seniorkonsult, Sweco

Skolchefsseminarium, Skolchefsföreningen, nov. 2019

Skolverket, GD-seminarium, juni 2019

SKR, Skolchefs nätverket, maj 2019

SKR, utbildningsberedningen, sep. 2019, dec. 2019

Sophie Johnsson, kurator, Rosengårdsskolan, Malmö

Specialpedagogiska skolmyndigheten, seminarium, projektet Proaktivt stöd för en likvärdig utbildning, dec 2018

Staffan Selander, professor emeriti, didaktik, Stockholms universitet
Staffan Åkerlund, controller, Skellefteå kommun
Stefan Melén, utredare SKR
Susanne Bygdén, nämnsordförande (s), Vännäs
Susanne Krog-Jensen, rektor, Apendere skolor
Susanne Nord, utbildningsdirektör, Nacka kommun
Susanne Norman, tf. biträdande rektor, Storstretskolan
Sven Strömquist, professor, Lunds universitet
Tanja Vivlund, rektor, Fridhemsskolan, Malmö
Therese Gouvelin, vice ordförande, LO
Thomas Berglund, skolchef, Nordmalings kommun
Thomas Persson, GD, Yrkeshögskolan
Tobias Krantz, chef för utbildning, forskning och innovation,
Svenskt Näringsliv, f.d. ledamot Skolkommissionen
Tobias Thomson, strateg, Region Västerbotten
Tomas Mörtzell, kommunalråd, Storuman
Tone Eriksen Malmstedt, Kdep Oslo
Tony Mufic, skolchef, Helsingborg
Ulf Andersson, revisionsdirektör, Riksrevisionen, f.d. huvudsekreterare,
Skolkommissionen och Skolmyndighetsutredningen, m.fl.
Ulf Lundström, universitetslektor, pedagogiskt arbete, Umeå universitet
Ulf P Lundgren, professor emeriti, Uppsala universitet, f.d. GD Skolverket
Ulf Tjernström, vice verksamhetschef, Teach for Sweden
Ulla Hamilton, VD, Friskolornas Riksförbund, expert i utredningen
Ulrika Lundqvist, Enhetschef, Skolverket, Samverkan för bästa skola
Ulrika Stuart, generalsekreterare, Famna, f.d. statssekreterare (I)
Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)
Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08)
Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasie-
skola (U2018:01)
Utredningen om styrning för en mer jämlik vård (S 2017:08)
Åsa Fahlen, ordförande, Lärarnas Riksförbund
Åsa Melander, doktorand, University of Roehampton, f.d. skolplats-
planeringschef Hackney
Åsa Perez, lärare, FD, forskningsenheten, SPSM
Åsa Plesner, Tankesmedjan Balans
Ämnesdidaktiska seminariet Linköpings universitet

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]