

Handläggare
Åsa Härkegård
Telefon: 08-508 33 333

Till
Utbildningsnämnden
2020-10-15

En mer likvärdig skola (SOU 2020:28)

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2020/981

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Malin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat "En mer likvärdig skola" (SOU 2020:28) till utbildningsnämnden för yttrande. Utredningen föreslår att staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet, bland annat genom att Skolverket etableras regionalt. Utredningen föreslår vidare att Skolverket får ansvar för ett nationellt skolvals-system som införs för samtliga huvudmän, utifrån ett antal urvalsprinciper. Kötid som urval föreslås avskaffas. Utredningen föreslår även en rad förändringar av resursfördelning.

Förvaltningen delar utredningens problembild och instämmer i många av förslagen. Vissa av utredningens förslag, inte minst kring urval, skulle kunna bidra till en minskad segregation. Förvaltningen vill betona vikten av en nära uppföljning av de förslag som kan komma att genomföras, i syfte att analysera effekten av förändringarna. Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund/ärendet

Utbildningsnämnden har fått SOU 2020:28 ”En mer likvärdig skola – minskad segregation och förbättrad resurstilldelning” på remiss från kommunstyrelsen.

Utredningen föreslår att staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet, bland annat genom att Skolverket etableras regionalt. Skolverkets regionala organisation föreslås främst få till uppgift att administrera skolval, följa upp resursfördelning, samordna kompetensfrågor och stödja ett systematiskt kvalitetsarbete med särskilt fokus på skolor med stora utmaningar.

Utredningen föreslår vidare att Skolverket får ansvar för ett nationellt skolvalssystem som införs för samtliga huvudmän. I det nationella skolvalet föreslås ingå ansökan, urval och mottagande/placering i fristående respektive kommunala skolor. Varje huvudman ska enligt förslaget besluta om urvalsgrunder för sina skolor, men dessa måste godkännas av Skolverket.

Utredningen föreslår ett antal principer för placering, mottagande och urval. Bland de föreslagna principerna finns till exempel vårdnadshavarnas önskemål, närhetsprincipen, syskonförtur och möjlighet att införa kvoter i syfte att åstadkomma en mer heterogen elevsammansättning. Utredningen föreslår också att kötid avskaffas som urvalsprincip.

Utredningen föreslår en rad förändringar avseende resursfördelning, såväl avseende statlig finansiering som fördelning av medel från kommuner till fristående huvudmän. Bland annat föreslås att kommuner ska kunna göra avdrag för vissa merkostnader från ersättningen till fristående huvudmän.

Utredningen föreslår också att majoriteten av statsbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett mer generellt sektorsbidrag som kan prioriteras utifrån lokala behov. Utredningen föreslår att 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. Därmed föreslås att sektorsbidraget ska vara socioekonomiskt viktat. Dessutom föreslås att utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare tre miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

Utredningen framhåller att den inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågan om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd på ett sådant sätt att konkreta förslag kan presenteras. Utredningen 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. Utredningen konstaterar även att grundbeloppets konstruktion bygger på andra förutsättningar än de som råder vid en så kallad resursskola, som begränsar mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Utredningen föreslår också en rad insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv. De handlar bland annat om att utveckla undervisningskvaliteten och kompetensen genom lärarutbildningarna och en förändrad rektorsutbildning. Utredningen lyfter fram att de skickligaste lärarna och rektorerna ska matchas med elever och skolor som har större utmaningar och sämre resultat. Vidare betonas vikten av att utforma attraktiva tjänster som inte bara handlar om hög lön.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning, i samverkan med grundskoleavdelningen och avdelningen för utveckling och samordning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 6 oktober 2020. Ärendet kommer också att behandlas vid funktionshinderrådets sammanträde den 7 oktober 2020.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar utredningens problembild och instämmer i många av förslagen. Att hitta verkningsfulla åtgärder för ökad likvärdighet är en av skolans största utmaningar. Vissa av utredningens förslag, inte minst kring urval, skulle kunna bidra till en minskad segregation. Förvaltningen vill betona vikten av en nära uppföljning av de förslag som kan komma att genomföras, i syfte att analysera effekten av förändringarna.

Stärkt roll för Skolverket

Förvaltningen har redan i dag ett nära samarbete med Skolverket när det gäller ett antal skolor i socioekonomiskt svaga områden inom ramen för satsningen ”Samverkan för bästa skola”. Denna satsning fokuserar på att huvudmannen och Skolverket tillsammans ska stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns även mycket annat stöd från statens sida. Förvaltningen menar att det kan vara

bra att Skolverket etableras på regional nivå för att komma närmare huvudmannanivån. Skolverket regionalt skulle också bättre kunna fånga upp huvudmännens behov, till exempel av kompetensutveckling, och att knyta lärosäten, andra aktörer och myndigheter till det regionala arbetet. Dock vill förvaltningen betona vikten av att Skolverket regionalt, i dialog med huvudmännen, ska bidra till att stärka den lokala kompetensen. Det gäller att hitta bra former för att ge stöd så att det utgår från varje huvudmans behov och nuläge. Utgångspunkten behöver vara stödjande dialogstrukturer för arbete mot de nationella målen där staten och skolhuvudmännen har olika roller.

Nationellt skolval

Ett nationellt skolval innebär ett stort avstånd mellan beslutsinstansen (Skolverket) och de olika huvudmännen och i slutändan den rektor som ska tillhandahålla en plats åt eleven i klassrummet. Planeringen och genomförandet av skolvalet i Stockholms stad är redan i dag en komplex process med många aktörer, där stora krav ställs på effektiv kommunikation och korta beslutsvägar. Detta för att på bästa sätt kunna möta elevernas och vårdnadshavarnas behov. Det finns en tydlig risk att ett ökat avstånd bidrar till längre ledtider mellan beslutsinstans och utförare, vilket riskerat att påverka skolornas verksamhet negativt.

Förvaltningen invänder mot förslaget om ett nationellt skolval då staden redan har en väl fungerande modell för skolval.

Förvaltningen ser inte heller att ett nationellt skolval skulle möjliggöra någon större effektivisering av stadens arbete, eftersom det fortsatt skulle krävas en samordning från staden som huvudman avseende platskapacitet, urvalsgrunder etc.

Förvaltningen instämmer dock i utredningens målsättning om en ökad samordning och likvärdighet mellan kommunala och fristående huvudmän avseende skolvalet. Förvaltningen föreslår istället en modell där ansökan och skolplacering vid samtliga skolor, oavsett huvudman, ska ske via elevens hemkommun. Detta skulle väsentligt förbättra planeringsmöjligheterna för huvudmännen och förenkla för vårdnadshavare och elever.

Stockholms stad har under en längre tid haft ett bra samarbete med de fristående huvudmän som har skolor geografiskt belägna i kommunen. Ett flertal fristående skolor deltar aktivt i stadens samordnade skolvalsprocess och det finns nu goda förutsättningar att ytterligare integrera de fristående skolorna tack vare ett till stora

delar automatiserat skolvalssystem med full transparens för alla inblandade parter genom hela processen.

Utredningen föreslår att Skolverkets beslut om placering inte ska kunna överklagas av vårdnadshavare. Förvaltningen är tveksam till detta förslag. Genom att låta vårdnadshavare få sina beslut prövade ökar möjligheten att på olika sätt skapa förståelse för processen. Förvaltningen anser inte att jämförelsen med antagning till gymnasium är relevant, då denna bygger på meritvärden.

Principer för urval

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att Skolverket sätter upp ett tydligt gemensamt regelverk och aktivt granskar urvalsgrunder hos kommunala och enskilda huvudmän. Förvaltningen delar utredningens bedömning att möjligheterna bör utökas för huvudmän att anpassa sina urvalssystem i syfte att aktivt minska skolsegregationen. Skollagen ger idag begränsat utrymme för detta och därför ser förvaltningen att utredningens förslag pekar i rätt riktning.

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att skolplacering i rimlig närhet till hemmet ska vara överordnad andra urvalsgrunder, liksom att vårdnadshavares aktiva val ska ges högsta prioritet. Förvaltningen är positiv till att kunna utnyttja andra urvalsgrunder för skolplacering givet att närhetsprincipen har tillgodosetts, om antalet sökande överstiger platserna vid en skola. Överlag anser förvaltningen att det är bra att det finns en stor flexibilitet i de urvalsregler som föreslås så att de kan väljas och anpassas efter olika förutsättningar.

Avskaffande av kötid som urvalsmetod

Utredningen föreslår att kötid som urvalsmetod inte ska vara tillåten eftersom kötid gynnar elever som bott länge på samma ort, och missgynnar dem som flyttat in nyligen. Det är också troligt att kötid gynnar elever vars vårdnadshavare har kunskap och information om hur skolvalet fungerar. Förvaltningen vill särskilt påpeka att även fristående resursskolor i Stockholm i dag använder kötid som urval (utöver ett grundläggande behov av särskilt stöd), något som inte framgår tydligt i utredningen. Även dessa verksamheter anser förvaltningen ska omfattas av förändringen, om den genomförs. Istället bör elevens individuella behov av särskilt stöd vara vägledande för urval, såsom är fallet i kommunala grupper med liknande inriktning.

Kvoter som urvalsmetod

Utredningen konstaterar att det mest rättframma sättet att inom ramen för skolvalet påverka elevsammansättningen är att använda kvoter. Syftet med kvoter är att ge en viss grupp elever (ofta en minoritetsgrupp) företräde till platserna. När det gäller kvoter utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund anser förvaltningen att det kan vara ett sätt att minska segregationen på vissa skolor, men att det samtidigt riskerar skapa andra problem.

Å ena sidan är det troligt att kvoter skulle minska segregationen i skolor belägna i mer gynnsamma socioekonomiska områden. Det är också något som förvaltningen observerat i Stockholms stad – den elevpendling som skolvalet möjliggör bidrar till en minskad segregation i detta avseende. Å andra sidan kan vi se att den socioekonomiska och kunskapsmässiga segregationen på skolor i mindre gynnsamma socioekonomiska områden ökar genom elevpendling. Det är finns därför en uppenbar risk att införandet av kvoter skulle öka segregationen och minska elevunderlaget i skolor i socioekonomiskt svaga områden. Förvaltningen bedömer det inte som troligt att de tomma platser som uppstår på dessa skolor skulle fyllas av elever från mer gynnsamma socioekonomiska områden.

Det finns också en risk för en ineffektiv användning av skollokaler om kvotsystemet skapar behov av att bygga ut en attraktiv skola, samtidigt som en mindre attraktiv skola tappar elevunderlag och står med tomma lokaler. Möjligheten till utbyggnad är dessutom begränsad för många av Stockholm skolor, oavsett huvudman. Det innebär att de elever som bor nära en attraktiv skola, men som på grund av kvotsystemet inte får plats, kommer att behöva söka sig till andra skolor. Ytterligare en konsekvens av att införa kvoter är att kommunens kostnader för skolskjuts troligen ökar i och med en ökad elevpendling.

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att om kvoter ska användas så behöver det vara ett centralt beslut som gäller samtliga huvudmannens skolor. Förvaltningen delar också utredningens oro för att om inte alla huvudmän och skolor i en kommun använder sig av kvoter så finns en risk att det överhuvudtaget inte blir intressant att använda. Om en kvot införs anser förvaltningen att det är viktigt att kvoterna inte är tvingande för eleven, det vill säga i enlighet med utredningens förslag.

Skolspår

Utredningen föreslår att skolspår ska kunna användas som urvalsgrund. Skolspår innebär att elever som går vid en viss skolenhet får en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet i högre årskurser. Förvaltningen ställer sig positiv till en sådan urvalsgrund. I Stockholm finns en problematik där många elever i exempelvis F-6-skolor byter skola redan i årskurs fyra eller fem för att försäkra sig om en plats på den nya skolan inför högstadiet. Det är troligt att skolspår kommer att skapa en större förutsägbarhet för huvudmannen, eleven och vårdnadshavarna och minska förekomsten av tidiga val. Skolspår skulle även kunna medföra mer heterogena elevsammansättningar om skolor med olika elevunderlag kunde kopplas till varandra genom att de tillhör samma spår. Elever från en F-6-skola i ytterstaden skulle därigenom kunna tilldelas förtur till en 7-9-skola i innerstaden.

Lika möjligheter

Ett intressant förslag är det som i utredningen benämns lika möjligheter. Det innebär att om en skolenhet har lediga platser efter att alla elever som har rimlig närhet till skolan har placerats, så ska det ske en slumpmässig fördelning av övriga elever som sökt skolan. Förvaltningen instämmer i att det är en mer rättvis urvalsprincip än avståndet till skolan (givet att rimlig närhet kan garanteras).

Skolbyten

Utredningen föreslår att möjligheten att byta skola begränsas till en gång per termin. Förslaget syftar till att dämpa effekten av de snabba förändringar i resurser som många skolbyten kan innebära för huvudmännen, men också till att öka kontinuiteten för eleverna. Förvaltningen stöder förslaget om att begränsa möjligheten till skolbyten, men anser att det är sannolikt att en sådan reglering kommer att få en liten påverkan i Stockholm. Förvaltningen vill samtidigt betona vikten av att snabba skolbyten måste vara möjliga för elever som av exempelvis sociala skäl skyndsamt behöver byta skola. Erfarenheten visar att elever som byter skola ofta riskerar att drabbas negativt i sin kunskapsutveckling. I Stockholms stad är det få skolbyten som sker mitt under en termin, som inte beror på att eleven flyttar. Därför är det sannolikt att en sådan reglering kommer att få en liten påverkan.

Resursfördelning

Förvaltningen kommenterar i det följande de förslag kring resursfördelning som bedöms ha stort påverkan för Stockholms stad.

Förändra beräkningen av grundbeloppet

Utredningen föreslår att kommunen ska kunna göra ett avdrag för de merkostnader de har för att erbjuda alla elever en plats i en skola nära hemmet och för beredskapen att ta emot nya elever. Det innebär en lägre nivå på ersättningen till fristående skolor än idag.

Förvaltningen stöder detta förslag. Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning att kommunen har ett mer omfattande uppdrag än friskolorna och att det uppdraget innebär ökade kostnader. Kommunernas ansvar för att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet samt hantera stora variationer i elevunderlaget, är exempel på detta. Förvaltningen anser att det bör övervägas om avdraget ska göras med en fastställd schablon istället för att kommunen ska beräkna detta varje år. Det skulle minska administrationen och troligen motverka en ökning av antalet överklagade bidragsbeslut.

Slå samman riktade statsbidrag till ett sektorsbidrag

Förvaltningen stöder detta förslag. Den stora mängden olika riktade statsbidrag har ett antal negativa effekter och problem. De ökar administrationen, skapar undanträngningseffekter och problem med planering, styrning och prioritering samt hämmar kreativitet och utvecklingskraft. Förvaltningens bedömning är att ett sektorsbidrag kan bidra till att skapa en effektivare och likvärdigare verksamhet eftersom det skapar förutsättningar för relevanta prioriteringar och långsiktiga satsningar utifrån lokala behov.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att medel till skolan behöver fördelas med hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Förvaltningen är därför generellt sett positiv till ett utökat statsbidrag för detta.

Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp

Utredningen föreslår att dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas vidare. Förvaltningen vill påpeka att Stockholms stad under våren 2020 gjort en egen översyn för att kunna hantera problemet kring resursskolors finansiering och ser ett behov av att förslag kring detta presenteras. Frågan har utretts av staten flera gånger utan några konkreta förslag. Förvaltningen vill betona vikten av att staten tar ansvar för att utreda och föreslå ett förtydligat regelverk på området, då det i dag finns alltför många frågetecken för såväl kommuner som fristående huvudmän.

Skolpengens utbetalning

Utredningen föreslår att bidrag till enskilda huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret. Förvaltningen stöder detta förslag. Frågan om förutsägbara förutsättningar är ett av problemen med skolpengssystemet och synpunkter på skolenhetsnivå framförs regelbundet kring detta.

Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Utredningen menar att det redan i dag finns ett flertal åtgärder och insatser för ökad likvärdighet, som är kända och sedan länge fullt möjliga för huvudmän att vidta, men att det saknas en sådan samordning att detta har kunnat realiseras. Förvaltningen instämmer och anser att det kompensatoriska uppdraget kräver ett aktivt arbete med att matcha kompetens utifrån elevers och skolors behov. Inom förvaltningen pågår ett arbete för att möjliggöra mer attraktiva utvecklingsinriktade tjänster på skolor med större utmaningar. Detta sker i samarbete med lärosäten för att kunna stärka arbetet med ämnesdidaktisk utveckling och ett mer forskningsbaserat arbetssätt.

Förvaltningen delar bedömningen att det är av avgörande betydelse att utbilda lärare i grundläggande kompetens men också att rusta lärare för att kunna möta elever med olika behov och utifrån det kompensatoriska uppdraget ge en god utbildning till de elever som har störst utmaningar.

I utredningen hänvisas till ett tidigare betänkande från 2018, ”Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling”. Här föreslogs att ett nationellt professionsprogram för lärare och rektorer ska inrättas. Förvaltningen ställde sig i huvudsak positiv till detta professionsprogram i tidigare remissvar och kvarstår i denna uppfattning. Kompetensfrågan är grundläggande för likvärdigheten och här behöver staten ta ett stort ansvar.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Utredningens konsekvensanalys berör såväl konsekvenser för elever som konsekvenser för jämställdhet. Förvaltningen instämmer i utredningens analys.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen, samt att beslutet justeras omedelbart med anledning av svarstiden på remissen.

Bilaga

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