

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

Sammanfattning

- Valfrihetens Vänner avstyrker utredningens förslag att huvudmännen för förskolor och grundskolor aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, och att rektorerna för förskolor och grundskolor ska ha ett, inom givna ramar, ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.
- Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att införa ett aktivt skolval för alla vårdnadshavare.
- Valfrihetens Vänner avstyrker utredningens förslag om gemensam antagning, regionala skolverk och dimensionering.
- Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att urvalsgrunderna för både kommunala skolor och friskolor tydliggörs.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att förbjuda kötid som urvalsgrund och att införa lottning som urvalsgrund.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att kommunerna, vid beräkningen av grundbeloppet per elev i friskolor, ska göra ett avdrag för de merkostnader som kommunen anses ha till följd av ett generellt myndighetsansvar vad gäller platsberedskap.

Om Valfrihetens Vänner

Valfrihetens Vänner är ett nätverk av entreprenörer och företagsledare som har ett engagemang för valfrihet och fri företagsamhet.

Valfrihetens Vänners synpunkter

Valfrihetens Vänner fokuserar i detta remissyttrande på de förslag som enligt vår uppfattning skulle ha störst potentiell påverkan på kvalitet genom valfrihet, mångfald och konkurrens inom skolan.

Allmänt

Alla barn och ungdomar ska ha rätt till en utbildning av hög kvalitet för att få de bästa förutsättningarna för att utveckla sina fulla potentialer. Det är en förutsättning för att säkra svenska företags konkurrenskraft och för Sveriges framtida tillväxt.

Friskolereformen tillkom för att skapa mångfald, göra det möjligt för elever att hitta pedagogiken som passade just dem och ge skolentreprenörer möjligheter att utveckla och erbjuda dessa. Ett syfte med skolvals- och friskolereformerna på 1990-talet var även att motverka segregation. Rätten att välja en annan skola än den från bostaden

geografiskt mest närbelägna var, och är, ett både viktigt och effektivt sätt att minska de negativa konsekvenserna av boendesegregationen för landets barn och ungdomar.

Samtidigt behöver diskussionen om utbildningskvalitet fördjupas, där resultatskillnader *mellan* skolor oftast är i fokus, men den likaledes viktiga diskussionen om resultatskillnader *inom* skolor behöver intensifieras. IFAU visade i sin rapport "Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan" att skolor på landsbygden höll en lägre kvalitet än skolor i storstäderna. Kvalitetsskillnader mellan skolor beror i hög utsträckning på geografiskt läge (landsbygd-storstad). Skolinspektionen visade i sin rapport "Resultatskillnader inom skolor" (Skolinspektionen, september 2020) att det inom en och samma skola kan finnas betydande skillnader i resultat, och enligt Skolinspektionen finns det studier som pekar på att variationen mellan klasser har ökat över tid. Med hänvisning till en annan studie sammanfattar Skolinspektionen att "/.../ det som sker inom en skola, särskilt kopplat till klassrum, undervisning och lärare, kan förklara en stor del av resultatvariationen mellan elever".

Det är med andra ord inte uppenbart att det är elevsammansättningen som ensidigt bestämmer elevernas resultat. Bilden är mer komplex än så. Det är bevisligen möjligt för en skola att nå goda resultat oavsett de socioekonomiska omständigheterna.

En skola eller utbildning av hög kvalitet förutsätter kompetenta och kunniga lärare. Minskad segregation förutsätter att alla kan få tillgång till dessa lärare. Det är därför mycket besvärande att Universitetskanslersämbetets utvärdering av ämneslärarutbildningarna för årskurs 7-9 och gymnasiet visar att hälften av utbildningarna får omdömet ifrågasatt kvalitet. Särskilt anmärkningsvärt är att av 22 granskade matematikutbildningar får 13 ifrågasatt kvalitet. I svenska får 15 av 28 utbildningar omdömet ifrågasatt kvalitet. Svenska och matematik är fundamentala ämnen för elevernas möjlighet till fortsatt utveckling och integration. Utredningen föreslår en översyn av lärarutbildningarna med fokus på undervisningsskyldighet. Det är anmärkningsvärt att utredningen däremot inte beaktar de grava kvalitetsproblem som konstaterats i ämnesutbildningarna.

Avseende skolor med särskilda utmaningar anser utredningen att skolor med svaga resultat, "där substantiella ansträngningar gjorts", det vill säga där resursförstärkningar och vidtagna åtgärder inte gett effekt, *inte* ska läggas ned. Detta trots att utredningen själv konstaterar att det finns exempel på fall där nedläggningar har lett till förbättringar. Utredningen hänvisar till att konsekvenserna av skolnedläggningar på grund av bristande kvalitet inte är fullt studerade. Samtidigt läggs årligen skolor ned av ekonomiska skäl. Utredningens diskussion saknar andra perspektiv och lösningar som exempelvis att en nedlagd skola skulle kunna ersättas av en annan skola som etableras i närområdet, med annan pedagogik, andra lärare och andra förutsättningar.

Att hålla fast vid en statisk struktur gynnar inte förändringsarbete eller valfrihet. Trots att kraftiga insatser inte har löst situationen, vill utredningen i stället att "skolorna snarare utvecklas till 'laboratorier' för framtidens undervisning i just utmanande undervisningsmiljöer".

Det är en häpnadsväckande slutsats. Att dåliga skolor inte ska läggas ned medför en mycket stor risk för att problemen består och fördjupas. Att utredningen är beredd att låta skolor bli ett slags experimentverkstäder för att "laborera" med elevers lärande och framtid på det här sättet är både bekymrande och förbluffande.

Vidare är det enligt vår uppfattning angeläget att också förmå se de andra problem som skolan står inför – i synnerhet rekryteringsproblem, ledarskapsproblem och ordnings- och trygghetsproblem. Det är problem som svårligen kan påstås ha med det fria skolvalet att göra.

Dessvärre föreslår utredningen genomgripande förändringar som dramatiskt skulle minska kvaliteten, valfriheten och möjligheterna att påverka något så centralt och livsavgörande som barns och ungdomars utbildning. Ur ett sådant kvalitetsperspektiv måste därför merparten av utredningens förslag avstyrkas. Samtidigt finns det några förslag som det finns skäl att tillstyrka, eftersom de direkt eller indirekt får anses kunna bidra till ökad valfrihet, mångfald och konkurrens.

Aktivt verka för en allsidig social sammansättning (4.6.1)

Att huvudmännen för förskolor och grundskolor aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, och att rektorerna för förskolor och grundskolor ska ha ett, inom givna ramar, ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper innebär ett gravt ingrepp i valfriheten. Ett aktivt och välinformerat skolval skulle bidra till att minska segregationen utan tvång. Kvotering som metod berörs i allmänna ordalag och på annan plats i utredningen (6.3.7) beskriver utredningen kvoter som "[d]et mest rättframma sättet att inom ramen för ett skolvalssystem påverka skolornas elevsammansättning". Samtidigt problematiserar utredningen, helt riktigt, kvotering som urvalsmetod och poängterar att kvotering inte får ske på ett sätt som strider mot antidiskrimineringslagstiftning och andra bestämmelser.

Avsaknaden av mer preciserade definitioner eller förslag till metoder riskerar enligt vår uppfattning att i ett senare skede, vid implementeringen av utredningens förslag, lämna fältet mer eller mindre fritt för lösningar som skulle riskera att vara oförenliga med viktiga värden som valfrihet, mångfald och konkurrens. Dessa värden förutsätter likabehandling och transparens, inte särbehandling och svårgenomträngliga – eller rentav godtyckliga – urvalsmetoder.

Till yttermera visso konstaterar utredningen att "allsidig social sammansättning" är ett begrepp som kan komma att skilja sig åt mellan olika delar av landet och beroende på lokala omständigheter. Det är inte svårt att se överhängande risker med ett sådant resonemang ur allmänna rättssäkerhets- och likabehandlingsperspektiv. Det går också stick i stäv med det som är den viktigaste drivkraften bakom vår bestämda tilltro till valfrihet, mångfald och konkurrens i skolvärlden – nämligen att slå vakt om elevernas särart, elevernas behov och elevernas bästa.

Mot denna bakgrund avstyrker Valfrihetens Vänner utredningens förslag att huvudmännen för förskolor och grundskolor aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, och att rektorerna för förskolor och grundskolor ska ha ett, inom givna ramar, ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Förbättra tillgången till och kvaliteten i uppgifter om skolväsendet (4.6.2)

Utredningen bedömer att tillgången till tillförlitliga uppgifter om både skolsystemet som helhet och om exempelvis olika huvudmän är betydelsefullt för ett välfungerande skolsystem. Vi delar tveklöst den uppfattningen. Det behövs transparent och tillgänglig information om samtliga huvudmän och skolenheters verksamheter, resultat och kvalitet. Av detta skäl ställde vi oss även i vårt yttrande över promemorian "Förordning om skolenhetsregister" bakom regeringens förslag att inrätta ett nytt allmänt skolenhetsregister med nödvändiga uppgifter om skolväsendet.

Vi ifrågasätter dock utredningens resonemang om att presentera resultatinformation där det finns skillnader i kvalitet mellan skolor. Utredningen verkar mena att detta bidrar till att vissa kommer att välja skolorna med bättre resultat och därmed välja bort skolor med sämre utfall. Vi vill i detta sammanhang påpeka, att genom att presentera resultatmått och mått på förädlingsvärde kan man lyfta skolor som är duktiga på att utveckla eleverna utifrån elevernas förutsättningar. Även om det som utredningen kallar mervärdesmått är komplext, är det fullt möjligt att genomföra. Skolor av låg kvalitet ska stängas, inte längre vara alternativ att välja. Uppgifterna som tillgängliggörs måste inkludera resultatredovisningar och relevant kvalitetsinformation för att den enskilde ska kunna göra ett informerat val av skola.

Vi vill i sammanhanget också poängtera att statistik som i dag inte finns tillgänglig på grund av sekretess borde tillgängliggöras genom att lagstiftaren i lag anger vilka uppgifter som ska vara offentliga. Att införa offentlighetsprincipen vore en oproportionerlig lösning då den skulle slå alltför hårt och vara alltför långtgående mot den stora majoriteten av friskolor som driver små verksamheter.

Ansökan om skolplacering (5.7.1)

Utredningen föreslår att det ska införas ett aktivt skolval, där alla vårdnadshavare deltar och aktivt kan välja så många skolor som de önskar, oavsett huvudman. Det vore en mycket välkommen reform. Som vi berörde inledningsvis är det fria skolvalet ett av de mest effektiva sätten att mildra effekterna av boendesegregationen. En reform som innebär att alla vårdnadshavare gör ett aktivt val innebär, som utredningen framhåller, att det inte bara är vårdnadshavare med stort intresse för sitt barns skolplacering som engagerar sig.

Att eftersträva att så många vårdnadshavare som möjligt ska ha kännedom om valfriheten är viktigt i sig och en väsentlig komponent i det fria skolvalet. Att aktivt behöva göra ett val, eller ett icke-val, kommer enligt vår uppfattning att över tid och på ett övergripande plan öka vårdnadshavarnas uppskattning av det fria skolvalets möjligheter att tillgodose barns och ungdomars olika förutsättningar, behov och intressen. En ofrånkomlig förutsättning för att denna reform ska bli framgångsrik är dock lättillgänglig, pedagogisk och målgruppsanpassad informationsgivning som tydliggör utbildningskvaliteten.

Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att införa ett aktivt skolval för alla vårdnadshavare, men anser att förslaget om vilken typ av tillgänglig information som krävs bör utvecklas och inriktas mer på resultatmått som visar utbildningskvalitet.

Gemensam antagning (5.7.2) och dimensionering (5.7.4)

Utredningens förslag om att regionala representanter för Skolverket ska ansvara för antagning och dimensionering, och därmed styra över skolplaceringar, kommer av allt att döma att leda till mindre valfrihet för elever och vårdnadshavare. Genom att begränsa bytesrätten, begränsas också elevens frihet att välja annan skola.

Enligt utredningen ska skolor binda sig till den kapacitet man uppger när skolvalsprocessen inleds. Myndigheterna kommer att prognosticera och dimensionera antalet platser sett till antalet skolor i förväg. Det innebär att det blir svårare att öppna nya skolor som kan konkurrera med de redan existerande. Dåliga skolor slås inte ut när platser ska fördelas centralt. Ökad statlig byråkrati kommer inte att öka kvaliteten i svenska skolor.

Valfrihetens Vänner avstyrker utredningens förslag om gemensam antagning, regionala skolverk och dimensionering.

Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman (6.5.1)

och

Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman (6.5.2)

För att det aktiva skolval som utredningen föreslår ska få någon märkbar effekt på skolsegregationen, presenterar utredningen ett antal olika förslag till hur urvalsreglerna följaktligen bör förändras.

På ett generellt plan tillstyrker Valfrihetens Vänner att urvalsgrunderna för både kommunala skolor och friskolor tydliggörs. På samma sätt och av samma skäl som vi på annan plats betonar vikten av likabehandling, transparens och förutsägbarhet för enskilda individer och familjer, är det angeläget att beslutsfattares bemötande och hantering av olika skolhuvudmän också karaktäriseras av likabehandling, transparens och förutsägbarhet.

På en mer detaljerad nivå beträffande utredningens förslag om urvalsgrunder avgränsar sig Valfrihetens Vänner till att ha synpunkter på de förslag som enligt vår bedömning riskerar att ha negativ inverkan på den enskildes valfrihet – nämligen förslaget att kötid som urvalsgrund förbjuds, och att lottnings införts som urvalsgrund.

I det här sammanhanget är det värt att påminna om att frågan om kötid i princip endast berör friskolor och i regel bara en mindre andel av dem, varav flera är stiftelsesdrivna skolor med en eller enstaka enheter, utan ambition att växa. Populära kommunala skolor kan förhållandevis snabbt expandera genom att etablera en filial på en annan plats. Däremot föreligger hinder för populära friskolor, som vill möta en ökad efterfrågan genom att expandera. De behöver beviljas ett nytt tillstånd för att kunna etablera en filial på en annan plats än där den redan tillståndsgivna verksamheten bedrivs. Därutöver behöver friskolor – till skillnad från kommunala skolor – ta företagsekonomiska hänsyn inför en eventuell expansion. En friskola behöver före expansion försöka bedöma huruvida den ökade efterfrågan är kortvarig eller mer stadigvarande, eftersom skolan så långt som möjligt behöver säkerställa att den ekonomiska kalkylen för en expansion faktiskt går ihop. Detta kommer att synnerligen försvåras om utredningens förslag om gemensam antagning och dimensionering genomförs.

Även om de flesta förefaller vara överens om att kötid inte är en urvalsgrund som är helt fri från invändningar så innebär det inte nödvändigtvis att den är sämre än andra urvalsgrunder – exempelvis lottnings.

Som berördes tidigare anser Valfrihetens Vänner att valfrihet, mångfald och konkurrens är centralt för att det fria skolvalet inte bara ska vara en hypotetisk tankefigur utan en realitet för alla. Men för att det ska råda en reell valfrihet behöver strukturerna och processerna – däribland urvalsgrunderna – präglas av likabehandling, transparens och förutsägbarhet.

Kraven på likabehandling och transparens kan anses vara tillgodosedda både vid kötid och vid lottning som urvalsgrund.

Vad avser kravet på förutsägbarhet är kötid och lottning däremot väsensskilda som urvalsgrunder. Medan lottning innebär noll förutsägbarhet, är kötid en urvalsgrund som präglas av förutsägbarhet. Den vårdnadshavare som ställt sitt barn i kö till en skola har gjort ett överlagt val. Utfallet av det valet kännetecknas av en, relativt lottning, mycket hög grad av förutsägbarhet: Ju längre kötid, allt annat lika, desto större sannolikhet att tilldelas plats i skolan ifråga.¹

De större friskoleföretagen som vill växa, vill också avskaffa köerna genom att starta nya skolor, vilket skulle kräva etableringsfrihet.

För Valfrihetens Vänner är det fria skolvalets grundpelare – valfrihet, mångfald och konkurrens – fundamentala. Det är värden som enligt vår mening förutsätter likabehandling, transparens och förutsägbarhet.

Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att urvalsgrunderna för både kommunala skolor och friskolor tydliggörs.

Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att förbjuda kötid som urvalsgrund och att införa lottning som urvalsgrund.

Förändra beräkningen av grundbeloppet (9.2.3)

Utredningen föreslår att kommunerna, vid beräkningen av grundbeloppet per elev i friskolor, ska göra ett avdrag för de merkostnader som kommunen anses ha till följd av ett generellt myndighetsansvar vad gäller platsberedskap.

Utredningens motiv till detta är att kommunerna åsamkas merkostnader som är relaterade till kommunens skyldighet att tillhandahålla ett tillräckligt antal skolplatser åt de skolpliktiga barn och ungdomar som bor i kommunen, liksom en beredskap att överta de elever som skulle bli utan skolplats om en friskola i kommunen läggs ned eller försätts i konkurs.

Valfrihetens Väners grundhållning är att likabehandling av skolor, oavsett huvudman, är A och O för ett fungerande skolvalssystem. Om kommunala skolor skulle gynnas på ett orättfärdigt sätt, kommer incitamentet att starta eller driva fristående skolor att

¹ Många friskolor har på eget initiativ valt att försöka förfina kötid som urvalsgrund ytterligare, genom att bestämma att vårdnadshavare inte får placera sina barn i kö alltför tidigt utan först vid en viss ålder. Det finns också exempel på friskolor som valt att på eget initiativ avsätta en viss procent av sina platser för exempelvis nyanlända eller nyinflyttade; grupper som inte kan tillgodoräkna sig någon kötid.

försvagas, vilket i förlängningen riskerar att minska valfriheten och utbildningskvaliteten.

Det är i och för sig korrekt att kommunerna har ett ansvar för att säkerställa tillräckligt med platser för de barn och ungdomar som bor i kommunen. Att kommunerna ska kompenseras för detta via skolpengen finns det dock skäl att problematisera. Innan dagens skolpengsbestämmelser infördes 2010 kunde kommunerna göra ett så kallat skolpliktsavdrag, vilket utgjordes av en procentsats som var uppskattad utifrån de bedömda kostnaderna för kommunernas myndighetsansvar. I den proposition som låg till grund för dagens skolpengsbestämmelser konstaterade regeringen dock att kommunernas kostnader för detta snarast hängde ihop med kommunernas övergripande myndighetsansvar. Därför togs det tidigare skolpliktsavdraget bort när dagens bestämmelser trädde ikraft. Det förekommer redan med dagens bestämmelser ansevära skillnader mellan kostnaderna för elever i fristående grundskolor och elever i kommunala grundskolor, där de förstnämnda får närmare 10 000 kronor mindre i skolpeng. Redan det förhållandet antyder att likabehandlingen mellan kommunala och fristående huvudmän antagligen inte är tillfyllest.

När utredningen föreslår att kommunerna ska kompenseras för kostnader förknippade med sitt myndighetsansvar, förefaller detta bland annat baseras på ett antagande om att de kommunala skolorna vid varje given tidpunkt utnyttjar personal och lokaler till sin maximala kapacitet, vilket i så fall onekligen skulle innebära att kommunen alltid kommer att åsamkas merkostnader så snart den tar emot ytterligare en elev.

Huruvida det är ett antagande som är riktigt eller ej saknar vi underlag för att kunna avgöra med någon mer vetenskaplig precision. Men utifrån vår samlade, icke-vetenskapliga inblick i skolvärlden tycks det snarare allmänt sett finnas lediga skolplatser i de kommunala skolorna, även om lokala skillnader naturligtvis kan förekomma. Om denna iakttagelse stämmer, skulle den utmana antagandet ovan om att kommunerna ständigt befinner sig vid sitt kapacitetstak. Men det är också en iakttagelse som reser frågan om de lediga platserna i kommunala skolor faktiskt är kommunernas dedikerade "beredskapsplatser" för framtida eventualiteter, eller om skolorna helt enkelt har lediga platser därför att de är mindre attraktiva än övriga skolor i kommunen.

Under alla omständigheter skulle utredningens förslag på ett principiellt plan innebära att likabehandlingsprincipen – skolpeng på lika villkor oavsett huvudman – åsidosätts. Tvärtom bör skolpeng på lika villkor täcka huvudmannens kostnader för utbildningen och därför vara lika för alla huvudmän. Enskilda skolor som därutöver har särskilda åtaganden kan kompenseras för detta genom ett specifikt tillägg.

På det praktiska planet skulle en minskad skolpeng innebära att i synnerhet de många mindre friskolor som finns i Sverige, och som inte sällan drivs som ekonomiska

föreningar eller ideella föreningar, skulle få stora svårigheter att fortsätta bedriva sin verksamhet. Den långsiktiga konsekvensen av detta skulle oundvikligen bli färre friskolor och en minskad valfrihet för den enskilde.

Valfrihetens Vänner avstyrker mot bakgrund av detta utredningens förslag att kommunerna, vid beräkningen av grundbeloppet per elev i friskolor, ska göra ett avdrag för de merkostnader som kommunen anses ha till följd av ett generellt myndighetsansvar vad gäller platsberedskap.

./.