

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

Förbundets synpunkter begränsar sig till de skarpa förslag som lämnas av utredningen, vilket innebär att vi avstår från att lämna synpunkter på ett antal kapitel i betänkandet.

Sammanfattande synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR):

- förstår bakgrunden till förslaget att i skollagen införa en bestämmelse om att huvudmännen aktivt ska arbeta för allsidig social sammansättning av elever på skolorna men ifrågasätter nödvändigheten av denna nya reglering då många huvudmän redan arbetar med detta.
- tillstyrker att placering ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna, dvs. att det ska ske ett aktivt skolval.
- avstyrker att beslut om placering ska ske genom ett nationellt skolvalssystem som sköts av Skolverket.
- avstyrker att i författning reglera att en elev endast ska få byta skola i samband med terminsstart.
- tillstyrker att det införs författningsstöd att tillämpa urvalsgrunder för placering vid kommunala skolor och betonar att det kan göras utan att det införs ett nationellt skolvalssystem.
- ser stora juridiska svårigheter att utforma och tillämpa kvot som urvalsgrund.
- är starkt kritiskt till att utredningen nästan inte alls belyser hur skolskjutsen påverkas av förslagen.
- avstyrker förslaget att enskilda huvudmän inte ska kunna tillämpa kötid som urvalsgrund, men anser att kötiden ska begränsas till ett fåtal år.
- avstyrker införandet av sektorsbidrag på det sätt som utredningen föreslår, bland annat eftersom det skulle ske på bekostnad av de generella statsbidragen och ge orimliga effekter på systemet för kommunal kostnadsutjämning.

- ställer sig tveksamt till att kommunen efter att göra ett avdrag på grundbeloppet till enskilda huvudmän för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att erbjuda alla elever plats i en skola nära hemmet.
- avstyrker förslaget att bidrag för en elev som går på fristående skola ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

Kapitel 4 Likvärdighet och skolsegregation

SKR förstår bakgrunden till förslaget att i skollagen införa en bestämmelse om att huvudmännen aktivt ska arbeta för allsidig social sammansättning av elever på skolorna. Skolsegregationen är en realitet i en rad kommuner och skolor och det är givetvis angeläget att huvudmännen arbetar för att bryta detta. Det finns också en rad exempel på kommuner som inom ramen för nuvarande lagstiftning vidtar åtgärder för att bryta skolsegregationen, däribland att stänga skolor som bedöms ha en för ensidig elevsammansättning i socioekonomiskt avseende. SKR ifrågasätter därmed nödvändigheten av denna nya reglering då många huvudmän redan arbetar med detta. Dessutom framgår det inte vilka åtgärder som ska anses tillräckliga för att huvudmännen ska ha fullgjort sin uppgift och därmed skapas ny osäkerhet för huvudmännen. Huvudmännen ges enligt förslaget heller inga nya verktyg eller resurser för detta.

Utredningen kallar sitt förslag till ny reglering en inriktningsbestämmelse och menar att det är upp till varje huvudman att utifrån lokala förutsättningar och behov att avgöra hur den ska verka för en mer allsidig social sammansättning på sina skolor. Dock bortser utredningen från att lika väl som att skolsegregation är en realitet i en rad kommuner så finns det kommuner där situationen är tillfredsställande vad gäller elevsammansättningen på skolorna. SKR menar att den föreslagna bestämmelsen riskerar att leda till att alla kommuner upplever sig tvingade att vidta åtgärder för att påverka elevsammansättningen, oavsett om det finns behov av att göra så eller inte.

Frågan är också hur bestämmelsen ska förstås i förhållande till andra skyldigheter som kommunerna redan idag har och enligt utredningen ska fortsätta ha, däribland att en skolplacering i rimlig närhet till hemmet ska vara den överordnade placeringsprincipen.

Vidare vill förbundet betona att om bestämmelsen införs måste det finnas realistiska förväntningar på vilken skillnad den i praktiken kan göra. Utredningen föreslår att huvudmän ska kunna använda kvoter som urvalsgrund till skolor i syfte att främja en allsidig social sammansättning. Förbundet ser dock stora svårigheter att utforma och tillämpa sådana kvoter utan att de riskerar att bryta mot diskrimineringsförbudet (se vidare under avsnitt 6), vilket innebär starka begränsningar för hur långt den aktiva verkan kan sträcka sig.

Förbundet ställer sig tveksamt till att det ska skrivas in i läroplanen att rektor för förskoleklass och grundskola har ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. Den primära utgångspunkten för den klass- och gruppindelning som rektor ansvarar för måste rimligen vara pedagogiska överväganden, snarare än vilken social bakgrund eleverna har. Vi ställer oss också frågande till vilken praktiskt skillnad det skulle göra att i läroplanen peka ut allsidig social sammansättning som ett ansvar för rektor, då denne redan enligt skollagen beslutar om sin enhets inre organisation.

Kapitel 5 Gemensamt skolval

5.7.1 Ansökan om skolplacering

SKR tillstyrker att placering i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna, dvs. att det ska ske ett aktivt skolval. Förbundet vill betona att en sådan ordning kan införas utan att det genomförs en omfattande reform där Skolverket svarar för skolvalssystemet, se avsnitt 5.7.3.

5.7.2 Ett gemensamt skolvalssystem

Förbundet avstyrker införandet av ett gemensamt skolvalssystem för kommunala och fristående skolor på det sätt som utredningen föreslår. Däremot ser vi positivt på en frivillig och på ömsesidigt förtroende baserad samordning mellan kommuner och enskilda huvudmän när det gäller skolval, placering och mottagande. Det finns redan idag exempel på sådana samarbeten.

5.7.3 Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet

Förbundet avstyrker att beslut om placering ska ske genom ett nationellt skolvalssystem på det sätt som utredningen föreslår.

Det är en mycket omfattande reformering av skolvals- och skolplaceringsprocessen som utredningen föreslår. Att döma av den tänkta årliga process som översiktligt beskrivs av utredningen handlar det om att etablera en omfattande statlig administration där Skolverket tar över merparten av den myndighetsutövning som det innebär för kommunerna att placera elever vid kommunala skolor. SKR har svårt att se att en sådan stor organisatorisk förändring på systemnivå skulle bidra till att minska skolsegregationen. Utöver denna grundläggande invändning anför förbundet följande.

Byråkrati och ett dubbelarbete. Även i ett nationellt skolvalssystem skulle kommunerna behöva ha en betydande organisation för skolval och placering. Dels skulle de praktiskt taget behöva göra en ”skuggplacering” av samtliga i kommunen folkbokförda elever för att kunna besluta om och till Skolverket ange hur rätten till placering vid en kommunala skola i rimlig närhet ska tillämpas. Det behöver också göras för att kommunen ska kunna planera och upphandla skolskjuts samt för att vårdnadshavare ska kunna få information om hur deras val av skola påverkar rätten till skolskjuts. Dels ska kommunen årligen rapportera respektive skolas platskapacitet till Skolverket, besluta om och rapportera urvalsgrunder och få de godkända av

Skolverket, besluta om placering för de elever som inte gör ett aktivt skolval samt besluta om mottagande av elever från andra kommuner.

Mot denna bakgrund delar förbundet inte alls utredningens bedömning att det skolvalsystem som den föreslår skulle ge effektivitetsvinster.

Ansvar och befogenheter hänger inte ihop. Om ett nationellt skolvalssystem skött av Skolverket införs innebär det att ansvaret för skolplaceringar delas mellan huvudmännen och staten. Kommunerna och enskilda huvudmän skulle ansvara för platskapacitet på sina skolor och placeringsregler såsom eventuella urvalsgrunder, och staten utifrån detta administrera och besluta om merparten av placeringarna. Förutom de invändningar som förbundet ovan redovisat menar vi att en sådan ordning väsentligen skulle försvåra för såväl direkt som indirekt berörda kommuninvånare att utkräva ansvar. Var och i vilken form ska exempelvis vårdnadshavare som är missnöjda med sitt barns placering rikta sina klagomål?

Vad händer om Skolverket av någon anledning dröjer med att placera en elev och en skolpliktig elev därmed blir utan skolgång om så bara under en ytterst begränsad tid? Utredningen föreslår ingen ändring i vare sig bestämmelsen om skyldigheten att tillgodose elevens rätt till utbildning eller den s.k. skolpliktsbevakningen. SKR tolkar detta som att skolpliktsbevakningen även fortsättningsvis ska ligga på hemkommunen. Förbundet menar att detta skulle bli en orimlig ordning när det är staten som administrerar och ansvarar för merparten av skolplaceringarna. Det är en stor brist att utredningen inte belyser dessa så grundläggande frågor.

Tidskrävande och kostsam reform. De årliga skolvalen liksom att hantera tillkommande placeringar löpande under året är ett resurskrävande arbete. Om Skolverket tar över merparten av denna hantering skulle myndigheten bl.a. behöva bygga upp kompetens och kapacitet att hantera dessa frågor samt upphandla och ansvara för driften för nya omfattande administrativa system. Det både tar tid och är kostsamt att skapa en sådan organisation. Mot den bakgrunden ifrågasätter vi att den föreslagna reformen skulle kunna vara genomförd inom bara några år och ett nationellt skolvalssystem tillämpas på skolplaceringar inför höstterminen 2024.

Inga motsvarande förslag för gymnasiet. Slutligen noterar SKR att det i SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* inte föreslås något förstatligande av mottagandet och antagningen till gymnasiet. Även om regelverket för gymnasieantagning är annorlunda utformat än det för placeringar i förskoleklass och grundskola anser förbundet det intressant i sammanhanget att två utredningar med liknande uppdrag lägger helt olika förslag i likartade frågor.

5.7.4 Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

SKR avstyrker att huvudmännen till Skolverket ska ange respektive skolas platskapacitet och urvalsgrunder. Förslagen illustrera tydligt den byråkrati som skulle följa av den omfattande reform som utredningen föreslår.

Därtill har förbundet svårt att se hur processen ska gå till i praktiken och hinnas med inom de tidsramar som val av skola och placeringarna behöver ske. Förslaget innebär bl.a. att Skolverket ska granska och godkänna de urvalsgrunder som huvudmännen vill tillämpa för skolorna. Om Skolverket underkänner en urvalsgrund ska detta kunna överklagas av den berörda huvudmannen till allmän förvaltningsdomstol. Med tanke på den tid som domstolsprövningar ofta tar har SKR svårt att se hur domar om urvalsgrunder ska hinna vinna laga kraft i tillräckligt god tid inför vårdnadshavarnas val av skola i början av varje vårtermin. Detta är bara *ett* exempel på hur tidsramarna för den tänkta processen inte är realistiska. Förbundet ställer sig också frågande till varför Skolverket ska godkänna urvalsgrunderna när det samtidigt föreslås att det i skolförfattningarna ska regleras vilka urvalsgrunder som är tillåtna.

5.7.5 Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Förbundet avstyrker att i författning regleras att en elev endast ska få byta skola i samband med terminsstart. Att göra så skulle vara starkt ingripande mot den enskilde. En elev och dess vårdnadshavare kan ha skäl att byta skola under en termin utan att det handlar om sådana omständigheter som enligt utredningen ska utgöra särskilda skäl, däribland flytt. Vi ställer oss frågande till att flytt överhuvudtaget skulle betraktas som ett särskilt skäl som berättigar till byte under en termin, då det torde vara självklart att en skolpliktig elev som flyttar från en del av landet till en helt annan behöver byta skola. Det är viktigt att inte urholka innebörden av särskilda skäl, som normalt används för att en författningsbestämmelse ska tillämpas återhållsamt.

Vidare ställer förbundet sig frågande till förslaget att bedömningen av huruvida en elev har särskilda skäl att byta skola ska göras av rektor (för elevens nuvarande skola) och vårdnadshavare tillsammans, medan det ska vara Skolverket regionalt som hanterar själva skolbytet och erbjuder ny skolplacering. Detta är ett tydligt exempel på hur det föreslagna skolvals- och placeringssystemet innebär att myndighetsutövningen i ett och samma ärende skulle delas mellan kommunen och staten och att ansvar och befogenheter inte hänger samman.

Visst är det eftersträvsvärt, både ur elevers och skolors perspektiv, att skolbyten koncentreras till terminsstart. Vi menar dock att skolbyten kan styras dit på ett mjukare sätt än att författningsreglera det. Exempelvis genom att kommunen tydligt informerar vårdnadshavare att om de vill byta skola för sitt barn så uppmanas de att göra så just vid terminsstart och eventuellt ytterligare någon tidpunkt under terminen. Vad förbundet erfar finns det kommuner som har sådana rutiner.

5.7.6 Överklagande av Skolverkets beslut

SKR avstår från att ta ställning till förslaget att Skolverkets beslut om skolplacering inte ska kunna överklagas av vårdnadshavare. Det finns så många frågetecken kring hur det föreslagna nationella skolvalssystemet är tänkt att fungera i praktiken att förbundet inte anser sig kunna ställa sig till just detta förslag. Vi har dock svårt att se att den ordning kring skolvals- och placeringsprocessen som föreslås skulle bli så transparent och förutsägbar att det motiverar ett borttagande av

överklagandemöjligheten. I övrigt bedömer förbundet att det får ankomma på Lagrådet att lämna synpunkter i frågan om förslaget leder till en lagrådsremiss.

5.7.7. Sekretess hos Skolverket

Skulle Skolverket sköta och besluta om placeringarna måste en mängd information löpande och snabbt överföras från verket till kommunerna både i egenskap av huvudmän och i egenskap av hemkommun, det senare bl.a för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter att betala ut ersättningar/bidrag för elever. SKR bedömer att det rimligen skulle kräva särskilda bestämmelser som säkrar att informationsöverföringen inte försenas av sekretessprövning hos Skolverket.

Kapitel 6 Principer för placering, mottagande och urval

6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunala huvudmän

SKR tillstyrker att det införs författningsstöd att tillämpa urvalsgrunder för placering vid kommunala skolor. Det saknas idag för kommunala skolor, och för fristående skolor styrs vilka urvalsgrunder som är tillåtna av den praxis som Skolverkets tillämpar vid godkännande. Förbundet ser det som självklart att det ska vara kommunerna som avgör om och i så fall vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid kommunala skolor, vilket också är det som utredningen föreslår. Vi betonar att författningsstöd för urvalsgrunder kan införas utan att det genomförs en omfattande reform där Skolverket svarar för skolvals-systemet.

Förbundet ser stora juridiska svårigheter att utforma och tillämpa kvot som urvalsgrund. Vidare är vi starkt kritiska till att utredningen nästan inte alls belyser frågan om skolskjuts.

SKR delar utredningens bedömning att urvalet till kommunala skolor idag försvåras eftersom det saknas författningsstöd att tillämpa urvalsgrunder, vilket ger kommuner begränsade möjligheter att använda urval för att skapa en mer allsidig social sammansättning på sina skolor. På så sätt är det positivt att det införs en möjlighet att tillämpa urvalsgrunder. Som förbundet anfört tidigare i detta yttrande måste det dock finnas realistiska förväntningar på i vilken utsträckning tillämpningen av urvalsgrunder verkligen leder till en mer allsidig social sammansättning och minskad skolsegregation. Särskilt som det för kommunala skolors del måste ske inom ramen för att alla elever samtidigt har rätt i en skola i rimlig närhet till hemmet. Förbundet vill också poängtera att om en kommun väljer att tillämpa kvoter för en eller flera av sina skolor kan effekten på skolsegregationen i kommunen som helhet bli begränsad, då det inte kan tas förgivet att eventuella fristående skolor i kommunen väljer att använda kvoter som urvalsgrund.

SKR tillstyrker att syskonförtur, skolspår och geografisk närhet ska få användas som urvalsgrund. När det gäller den urvalsgrund som utredningen kallar lika möjligheter, men som i praktiken rimligen handlar om lottning, stannar förbundet vid att konstatera

att det sannolikt inte finns tillräckligt stöd i riksdagen för att införa detta. Vad gäller kvot som urvalsgrund lämnar förbundet särskilda synpunkter nedan.

Närmare om de juridiska svårigheterna att använda kvot som urvalsgrund

Å ena sidan kan kvot som urvalsgrund vara ett kraftfullt verktyg för att åstadkomma en allsidig social sammansättning på skolor. Idag saknas sådana direkta verktyg, vilket kan upplevas som frustrerande för boende- och skolsegregerade kommuner som för att bryta skolsegregationen är hänvisade till ”indirekta” verktyg som att uppmuntra vårdnadshavare i socioekonomiskt svagare områden att söka en annan skola än den närmsta, planera nybyggnationer på ett visst sätt etc.

Å andra sidan är det, precis som utredningen själv påpekar, svårt att utforma kvoter som omfattar rätt grupp samtidigt som den inte strider mot diskrimineringsförbudet. Utredningen bedömer det som för svårt att i lagstiftning fastställa väldefinierade och transparanta kriterier för hur platserna inom kvoten ska fördelas. SKR delar denna uppfattning men bedömer att det är nödvändigt att göra så om möjlighet att använda kvot som urvalsgrund införs. Utan det är risken stor att såväl kommuner och andra huvudmän som Skolverket lägger ner mycket arbete på att utforma respektive godkänna kvoter som visar sig strida mot diskrimineringsförbudet, om inte tidigare så när placeringar med stöd av kvoten väl är gjorda.

Förbundet vill i sammanhanget påminna om vad bl.a. Diskrimineringsombudsmannen (DO) sagt i remissförfarandet över tidigare förslag som handlat om att införa möjligheten att tillämpa kvot. I sitt yttrande över departementspromemorian *Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor* från 2017 menade DO att ”avsaknaden av lagfästa, väldefinierade och transparanta kriterier för hur platserna inom kvoten ska fördelas anses medföra en ökad risk för att den praktiska tillämpningen av bestämmelsen sker på ett sätt som strider mot diskrimineringslagens krav.”

Frågan måste också ställas vad som händer om tillämpningen av en kvot, trots Skolverkets godkännande, visar sig resultera i direkt eller indirekt diskriminering. Vad händer då med de placeringar som är gjorda med stöd av kvoten som urvalsgrund? Frågan kompliceras ytterligare av att det föreslås att Skolverkets placeringsbeslut inte ska kunna överklagas.

Saknas beskrivning av de praktiska konsekvenserna av flera av de övriga förslagen

SKR saknar beskrivningar av hur flera av de övriga förslagen i kapitlet ska fungera i praktiken. Det gäller exempelvis förslaget att elever som bedöms ha särskilda skäl att gå på en viss kommunal skola ska ges företräde framför övriga elever. Som exempel nämns s.k. resursskolor vars verksamhet är anpassade för elever i omfattande behov av särskilt stöd. Förslaget är i grunden helt rimligt, men vem ska bedöma om en elev har särskilda skäl att ges förtur till en viss skola, Skolverket eller kommunen?

Ett annat exempel är förslaget att vårdnadshavares önskemål om skolplacering ska få frångås om placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska och ekonomiska

svårigheter uppstår för kommunen. Denna reglering finns redan idag men ställs i nytt ljus om Skolverket ska sköta och besluta om placeringarna. Är det tänkt att Skolverket ska fråga kommunen inför varje placeringsbeslut om placeringen medför betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter för kommunen? En sådan ordning är självklart inte praktiskt möjlig.

Stor brist att utredningen knappast alls belyser konsekvenserna för skolskjutsen

SKR är starkt kritiskt mot att utredningen knappast alls belyser skolskjutsen, mer än att landa i att föreslå skolskjutsbestämmelser med i stort sett samma innebörd som idag, dvs. att kommunen inte är skyldig att svara för skolskjuts mer än till den skola där elever skulle ha placerats enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Som vi tidigare påtalat innebär detta att kommunen rimligen måste göra en kontinuerlig ”skuggplacering” av eleverna, detta för att ha ett underlag att upphandla skolskjuts utifrån och för att vårdnadshavarna ska kunna få information om hur deras val av skola påverkar rätten till skolskjuts.

Det är förståeligt att utredningen inte föreslår någon utvidgad skyldighet för kommunen att svara för skjuts, för då hade utredningen behövt utveckla detta, beräkna kostnaderna för det och föreslå hur det ska finansieras. Men konsekvensen av det som utredningen nu föreslår blir rimligen att om en elev tas emot på önskad skola baserat på någon eller flera av de nya urvalsgrunder som får tillämpas är det inte givet att eleven kan gå där eftersom den inte har rätt till skolskjuts dit (såvida kommunen inte erbjuder det frivilligt utöver vad den är skyldig att göra enligt skollagen). Då faller hela tanken med de nya urvalsgrunderna och syftet med dem, som ju är att minska skolsegregationen.

SKR anser att regeringen inte kan gå vidare med förslagen om principer för placering, mottagande och urval utan att skyldigheten att ordna skolskjuts blir ordentligare belyst.

6.5.2 Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman

SKR avstyrker förslaget att enskilda huvudmän inte ska kunna tillämpa kötid som urvalsgrund, men anser att kötiden ska begränsas till ett fåtal år.

Kap 9 Skolans resurser: slutsatser och förslag

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

SKR avstyrker att det införs ett sektorsbidrag med den utformning och den finansieringen som utredningen föreslår. Syftet med bidraget, att kompensera för skillnader i socioekonomiska förutsättningar, uppnås lämpligare genom att det införs en socioekonomisk variabel i kostnadsutjämningsdelmodellen för grundskolan.

Utredningen föreslår att merparten av befintliga riktade statsbidrag samman, att tre ytterligare miljarder tillförs och att detta bildar ett socioekonomiskt viktat sektorsbidrag. Det ska kunna sökas av huvudmän för förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Villkoret för att få bidraget är att huvudmannen lämnar in en treårig handlingsplan för hur den avser att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet.

SKR anser att det som föreslås inte är ett sektorsbidrag i ordets rätta mening eftersom det föreslagna bidraget är villkorat och ska sökas. Utan det som föreslås är ett riktat statsbidrag, om än ett stort sådant. SKR välkomnar förslaget att slå samma merparten av befintliga riktade statsbidrag, vilket ligger i linje med SKR:s förslag att klustra ihop befintliga bidrag till ett fåtal större. Vi menar dock att nuvarande statsbidrag för likvärdig skola och dess faktiska effekter bör utvärderas grundligt innan det övervägs att införa ett avsevärt större bidrag konstruerat på ett likartat sätt.

Utredningen skriver att Skolverket vid årets början ska fastställa beloppet som varje huvudman kan få i bidrag innevarande år. SKR invänder starkt mot detta. Det är helt orimligt att få veta detta först när ett budgetår redan är påbörjat, kommunens budget för året beslutad och ersättningarna till skolorna behöver vara fastställda. Skolverkets besked skulle behöva komma väsentligen tidigare än så, helst under våren innan det aktuella året.

Även om ett klustrat, stort riktat statsbidrag är att föredra framför dagens många olika bidrag anser SKR att omfördelning av resurser utifrån socioekonomiska faktorer snarast bör ske genom att det införs en socioekonomisk variabel i kostnadsutjämnings delmodell för grundskolan. Förbundet menar vidare att om utredningens förslag, det vill säga det som den kallar sektorsbidrag, genomförs skulle finansieringen av de aktuella skolformerna bli mer svåröverskådlig och svårbegriplig. Det skulle också innebära att olika skolformer finansieras olika, vilket ytterligare försvårar överskådligheten och begripligheten i skolväsendets sammantagna finansiering. Intressant och relevant för sammanhanget är också att utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola *inte* föreslår något sektorsbidrag eller liknande för de skolformer som ingått i den utredningen.

SKR ställer sig frågande till att sektorsbidraget ska avse även grundsärskola. Som förbundet uppfattar det är bidragets syfte att åstadkomma en kompensation för skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan olika skolhuvudmän. Förbundet har svårt att se att elevsammansättningen i grundsärskolan systematiskt avspeglar sådana skillnader.

SKR lämnar särskilda synpunkter på sektorsbidraget finansiering under rubriken Kapitel 11 Konsekvensanalys.

9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

SKR ställer sig tveksamt till att hemkommunen efter att ha bestämt grundbeloppet för elever i fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska göra ett avdrag för de merkostnader som kommunen har till

följd av sitt ansvar att erbjuda alla elever plats i en skola nära hemmet samt att ha beredskap att ta emot nya elever.

Det stämmer som utredningen säger att kommunens ansvar att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet medför merkostnader. Men, som utredningen också påpekar, så varierar dessa merkostnader över tid. SKR vill lägga till att de också varierar beroende på förutsättningarna i respektive kommun, t.ex. hur stora de faktiska fluktuationerna i elevkullarna är över tid och vilka geografiska förhållanden som råder i kommunen. Därmed delar SKR utredningens uppfattning att en författningsreglerad schablon, t.ex. att kommunen ska dra av tio procent, inte skulle bli rättvisande utan att avdraget vissa år och i vissa kommuner skulle bli för stort och i andra fall för litet.

SKR delar även utredningens uppfattning att införandet av en skyldighet för kommunerna att göra ett avdrag skulle leda till fler tvister mellan enskilda huvudmän och kommuner. Förbundet befarar att det kan komma att handla om komplicerade och därmed särskilt resurskrävande tvister, vilket vi menar ytterligare talar mot förslaget.

Vilka kostnadsslag som ska ingå i bidragen till enskilda huvudmän anges i skollagen, och SKR bedömer att det inom ramen för det regelverket bör finnas utrymme att som kommun avsätta en buffert för att bekosta kommunens unika ansvar att erbjuda alla elever en skola nära hemmet där sådana tydligt uppstår och kommunen på ett sakligt och transparent sätt kan visa detta. Vi är medvetna om att även en sådan ordning kan leda till tvister, men menar att den ändå är att föredra framför att införa en generell skyldighet för alla kommuner att göra ett avdrag. Ett annat alternativ kan vara att införa en ordning där kommunen inte *ska* men *får* göra ett avdrag på grundbeloppet för merkostnaderna för att erbjuda alla barn i kommunen plats i en skola nära hemmet.

SKR noterar att SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* inte innehåller något motsvarande förslag om avdrag på bidragen till fristående gymnasieskolor.

9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning

SKR avstyrker förslaget att bidrag för en elev som går på fristående skola ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret. Förbundet håller med om att det är ekonomiskt kännbart för en skola för varje elev som väljer att sluta på skolan under ett läsår. Det gäller alla skolor, inte bara fristående. Förbundet menar dock att problematiken inte är så omfattande och svårhanterad att den motiverar en särskild reglering, särskilt inte som den föreslagna regleringen endast avser fristående skolor. Vidare skulle regleringen innebära att den skola som eleven byter till inte har rätt till ersättning för eleven de första två månaderna vilket blir kännbart för den skolan, inte minst om det handlar om en elev i omfattande behov av särskilt stöd.

9.2.5 Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp

SKR delar utredningens förslag 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. Den senaste tiden har det kommit flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som riskerar medföra att fristående skolor juridiskt sett har större rätt än kommunala skolor till extra resurser för elever i omfattande behov av särskilt stöd. Förbundet menar vidare att det finns skäl att göra en grundlig översyn av det sammantagna regelverket avseende bidragen till fristående skolor. En viktig aspekt av en sådan översyn bör vara hur det stora antalet resurskrävande överklaganden och tvister som ägt rum de senaste tio åren kan minska.

9.2.6 Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare

I betänkandet föreslås att frågan om ett större statligt sektorsbidrag bör utredas vidare. **SKR har svårt att se att det finns skäl att tillsätta en sådan i närtid**, med tanke på att regeringen och dess samarbetspartier i det s.k. januariavtalet aviserat att det ska tas fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan.

Kapitel 10 Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

Som SKR uppfattar det lämnas inga skarpa förslag i detta kapitel. Förbundet ser dock skäl att kommentera det som sägs där om professionsprogram.

Utredningen förefaller anse att många problem kommer att lösas om det professionsprogram som föreslogs i SOU 2018:17 *Med undervisningsskickligheten i centrum* genomförs. Regeringen har aviserat men ännu inte presenterat ett förslag om inrättande av ett professionsprogram. SKR vill i detta sammanhang påminna om den kritik som har riktats mot förslaget i ovan nämnda betänkande, och anser att det förslag som nu bereds inom regeringskansliet behöver ta hänsyn till de synpunkter som SKR framfört. Det gäller särskilt de frågor där det föreslås en ordning där statliga regelverk skulle överta uppgifter som det idag åligger arbetsmarknadens parter att besluta om. I den mån sådana förslag kvarstår, behövs även en rad andra förändringar i styrsystemen för att de ska kunna genomföras.

Kapitel 11 Konsekvensanalys

11.4 Konsekvenser för kommuner

Som SKR framfört tidigare i detta yttrande delar vi inte utredningens bedömning att den föreslagna ordningen där Skolverket sköter och beslutar om placeringar skulle ge betydande effektivitetsvinster. Även om den omfattande reformen genomförs skulle kommunerna fortfarande behöva ha en ansenlig organisation för skolplaceringar och dit hörande ansvar.

Krävs noggrannare beräkningar om reformen att Skolverket ska sköta placeringarna genomförs

SKR har förståelse för att de beräkningar som utredningen har gjort av hur förslagen påverkar kommunernas kostnader är grova uppskattningar. Förbundet vill dock betona att om regeringen går vidare med förslaget att Skolverket ska ta över merparten av

placeringarna så krävs det väsentligen mer exakta beräkningar. Vi vill också betona att om reformen genomförs så ska kostnadseffekterna räknas upp till regleringsårets nivå och minskningar respektive ökningarna enligt finansieringsprincipen beräknas på rikets kostnader, inte utifrån genomsnittskommunens kostnad.

Vad gäller arbetet med att utforma de urvalskriterier som en kommun kan välja att tillämpa bedömer vi det som för lågt räknat att kostnaden för detta skulle uppgå till i snitt 20 procent av en tjänst på en skolförvaltning. Inte minst utarbetandet av kvoter som urvalsgrund kräver synnerligen noga och resurskrävande juridiska överväganden. Därtill krävs personal för att rapportera in en mängd uppgifter till Skolverket, däribland kommunens utbud av skolor, deras platskapacitet, eventuella urvalsgrunder och hur de ska tillämpas på de olika skolorna, hur närhetsprincipen ska tillämpas samt planeringen av skolskjuts och hur valet av skola påverkar rätten till skolskjuts.

Utredningen föreslår ju också att vissa placeringar, däribland mottagande av elever från annan kommun, fortfarande ska skötas av respektive kommun. Därtill kommer exempelvis de administrativa system som kommunerna måste fortsätta ha för att ta emot information från Skolverket om var elever går i skola för att kommunen ska kunna betala ut ersättningar och bidrag samt bevaka att alla elever hemmahörande i kommunen fullgör skolplikten. Mot den bakgrunden delar SKR inte utredningens bedömning att dess förslag att Skolverket tar över merparten av placeringarna skulle innebära att kommunernas kostnader för personal och systemstöd minskar med 172 miljoner kronor som därmed kan tas bort från de generella bidragen till kommunerna.

Som vi påtalat tidigare i yttrandet anser SKR att det är en stor brist att kommunens skyldighet att svara för skolskjuts och hur den påverkas av förslagen knappast alls berörs av utredningen. Därmed har den inte heller gjort några beräkningar av kostnadseffekterna för skolskjutsen, något som SKR anser är helt nödvändigt att göra i den fortsatta beredningen av förslagen. Vi vill i sammanhanget påminna om att skolskjutsen är en betydande utgiftspost för kommunerna. År 2018 uppgick de totala kostnaderna till 3,25 miljarder kronor.

Inte införa ett nytt stort riktat bidrag på bekostnad av de generella statsbidragen

Som påtalats tidigare i detta yttrande välkomnar SKR förslaget att slå samma merparten av befintliga riktade statsbidrag. Men förbundet är starkt kritiskt mot förslaget att finansiera det föreslagna bidraget genom att, utöver en sammanslagning av flertalet av dagens riktade statsbidrag, minska de generella statsbidragen med tre miljarder kronor. SKR:s beräkningar visar att bara detta skulle innebära en omfördelning på 559 miljoner kronor. En omfördelning som givetvis blir ytterligare stor beroende på hur mycket pengar det tänkta sektorsbidraget totalt sett omfattar. Det i sin tur avgörs av hur många och vilka av de nuvarande riktade statsbidragen som avvecklas i sin nuvarande form för att istället ingå i sektorsbidraget.

Oavsett hur mycket pengar det tänkta sektorsbidraget skulle omfatta menar SKR att det i praktiken innebär ett nytt kostnadsutjämningsystem utifrån socioekonomiska variabler, vilket också dagens riktade statsbidrag för likvärdig skola kan beskrivas

som. Som jämförelse påminner SKR om att hela grundskolemodellen i kostnadsutjämningsen omfördelar 5 miljarder kronor år 2020. Förbundet ser det som en stor brist att utredningen inte resonerat om vad som är en rimlig nivå för omfördelning utifrån socioekonomiska variabler i förhållande till de faktorer som kostnadsutjämningsen omfördelar utifrån.

SKR ser det också som en stor brist att utredningen inte redovisar vilka de ekonomiska effekterna blir för enskilda kommuner. Utredningens förslag skulle få stora omfördelningseffekter. Som jämförelse kan nämnas att i SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting* föreslogs ändrad omfördelning på drygt två miljarder för kommuner. Våra beräkningar av det nu aktuella förslaget visar att kommunernas utfall kommer att variera mellan -183 och 513 kr/invånare. Beräkningarna bygger på utredningens antagande att kommunerna får 2 686 miljoner kronor av tillskottet och resterande 314 miljoner beräknas fördelas till enskilda huvudmän. Vi beräknar att kommunernas 2 686 miljoner kronor fördelas med samma andel per kommun som statsbidraget för likvärdig skola fördelats med under 2020. Minskningen av det generella statsbidraget samt effekter per invånare beräknas per invånare den 1 november 2019.

Därutöver kommer omfördelningen i kostnadsutjämningsens grundskolemodell att påverkas, eftersom den baseras på de totala nettokostnader i riket för grundskolan. Den faktiska omfördelningen kommer sålunda bli annorlunda än vad utredningen beskriver. Denna fråga behöver granskas noga om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag.

SKR anser att omfördelning för att kompensera för skillnader i socioekonomiska skillnader bör koncentreras till kostnadsutjämningsen genom att det där införs en socioekonomisk variabel delmodell för grundskolan där. Och att det sedan är i kommunernas resursfördelning till skolor, såväl kommunala som fristående skolor, som skillnader i skolors olika förutsättningar i socioekonomiska avseende ska beaktas.

Utredningen bedömer att förslaget att slå samman flera riktade statsbidrag till ett sektorsbidrag bedöms frigöra i snitt 50 procent av en årsarbetskraft på en skolförvaltning eller motsvarande vilket motsvarar 75 miljoner kronor som därmed enligt finansieringsprincipen kan tas bort från de generella statsbidragen till kommunerna. Vad gäller den tid som frigörs även för rektorer och annan personal som idag behöver bidra med underlag rörande de många riktade bidragen bedömer utredningen däremot att detta inte ska medföra någon minskning enligt finansieringsprincipen, med argumentet att bidragen är frivilligt att ansöka om. SKR menar att det argumentet talar för att inte heller den tid för frigörs hos personal på skolförvaltningarna och motsvarande ska medföra någon reglering enligt finansieringsprincipen.

Tveksamt om syftet med förslagen berättigar inskränkningar i självstyrelsen

Utredningen menar att de inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som förslagen i betänkandet innebär framstår som proportionerliga vid en avvägning

mellan intresset av kommunal självstyrelse och nationella intressen. Som SKR framfört i detta yttrande ifrågasätter förbundet på flera punkter att ändamålet som förslagen syftar till skulle uppnås om de genomförs. Vi invänder därmed mot att dessa förslag genomförs, och påminner om att proportionalitetsprincipen i Regeringsformen innebär att när det finns olika möjligheter att nå samma mål ska den inskränkning som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt väljas.

Möjligheterna att utkräva ansvar försvåras väsentligt

Som SKR pekat på i detta yttrande skulle förslaget att Skolverket ska sköta och besluta om merparten av skolplaceringarna innebära att den myndighetsutövning som skolplaceringar innebär delas mellan Skolverket kommunerna. Förbundet menar att detta skulle komplicera möjligheterna till ansvarsutkrävande väsentligt och i grunden förändra vad kommunerna kan ställas till svars för och inte. För merparten av eleverna skulle skolplaceringarna göras av Skolverket, vilket innebär att beslut väsentliga för den enskilde individen och familjen fattas längre bort från kommuninvånarna. SKR anser att frågan måste ställas om denna flytt av befogenheter och beslutsfattande är rimlig.

Även om det är Skolverket som fattar själva placeringsbesluten kommer besluten baseras på sådant som bestämts av kommunen, däribland respektive skolas platskapacitet och tillämpningen av eventuella urvalsgrunder. Det torde bli ordentligt svårt som kommuninvånare att orientera sig kring var de olika beslut fattas som sammantaget avgör på vilken skola som elever får plats. Detta ser SKR som olyckligt ur ett bredare demokratiskt perspektiv.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverar sig med hänvisning till eget yrkande, se bilaga 1.

Vänsterpartiet lämnar också egen reservation med hänvisning till eget yrkande, se bilaga 2.

Styrelsen 2020-11-20
2020-11-20

Reservation från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet

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

Vi reserverar oss beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

- Vi tillstyrker förslaget i utredningen om att förändra beräkningen av grundbeloppet. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret och det är inte möjligt för huvudmän att begränsa antalet byten. Vi tillstyrker därför förslaget om färre skolbyten.
- Vi ser gärna att det finns en allsidig social sammansättning på såväl huvudmannaskaps – som skolnivå. Därför stöder vi förslaget om att huvudmannen ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.
- Vi tillstyrker att enskilda huvudmän inte ska kunna tillämpa kötid som urvalsgrund när fler elever än det finns plats söker en fristående skola. För placering i kommunala skolor kan inte kötid tillämpas som urval (förutom om en elev som redan har en placering vill byta skola och där är fullt, då får eleven vänta tills det blir en plats ledig) och då är det rimligt att det inte ska kunna tillämpas för fristående skolor heller.

Styrelsen SKR
2020-11-20

Reservation från Vänsterpartiet

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

Vänsterpartiet reserverar sig med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

5.7.1 Ansökan om skolplacering

SKR avstyrker ett obligatoriskt skolval, dvs. att placering i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.