



Datum

2020-09-28

Vår referens

Charlotte Hjertström

Utredningssekreterare

Charlotte.Hjertstrom@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Henrik Bengtsson

Utredningssekreterare

henrik.bengtsson@malmö.se

Remiss från Utbildningsdepartementet: En

mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad

resurstilldelning (SOU: 2020:28)

GRF-2020-22519

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden tillfälle att yttra sig om en remiss från Utbildningsdepartementet, En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Utredningen föreslår bl. a. att ett gemensamt skolval med reglerade placerings-, mottagande- och urvalsgrunder genomförs där alla huvudmän och vårdnadshavare deltar och som Skolverket administrerar. Flertalet riktade statsbidrag föreslås slås samman till ett sektorsbidrag och avdrag föreslås göras vid ersättning till fristående skolor på grund av att kommunala huvudmän har ett utökat ansvar för alla barn i kommunen. Utredningen bedömer också att Skolverket bör etablera en regional organisation för ett aktivt och nära samarbete med varje regions huvudmän. Enligt vad som anges i ärendet ställer sig grundskoleförvaltningen positiv till flera av förslagen i utredningen som ger huvudmännen för skolverksamheten större möjligheter att arbeta för att motverka skolsegregation och öka likvärdighet. Förvaltningen noterar samtidigt att många förslag kan komma att innebära en väsentligt mer omfattande statlig styrning med minskat kommunalt självstyre.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och att skicka det till kommunstyrelsen.
2. Grundskolenämnden justerar paragrafen omedelbar.

Beslutsunderlag

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU:28)
- G-Tjänsteskrivelse GRNAU 2020-10-09 Remiss från Utbildningsdepartementet: En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

- Beslut om anstånd
- Förslag till yttrande GRNAU 20201009 Remiss från Utbildningsdepartementet: En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU: 2020:28)

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2020-10-09

Grundskolenämnden 2020-10-20

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade i juli 2018 att tillsätta en särskild utredare för att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola. 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. Utredningens uppdrag omfattar huvudsakligen att ytterligare utreda några av de förslag som 2015 års Skolkommision presenterade. Skolkommisionen pekade i flera frågor på reformer som borde genomföras men lämnade inte konkreta förslag på hur det skulle ske. Malmö stad har getts tillfälle att yttra sig om utredningens betänkande. Kommunstyrelsen har valt att skicka remissen vidare till grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för yttrande.

Ett gemensamt skolval

Utredningen föreslår att såväl ansökan som beslut om placering respektive mottagande vid samtliga kommunala och fristående skolor ska ske genom ett nationellt skolvalssystem. Skolverket föreslås 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. I praktiken innebär detta att vårdnadshavare under en gemensam skolvalsperiod ansöker via ett och samma system till fristående och kommunala skolenheter. Skolvalssystemet ska hanteras i den regionala organisation som Skolverket enligt utredningen bör etablera.

Utredningen menar att ett gemensamt skolvalssystem 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. Utredningens slutsats är att ett gemensamt, statligt hanterat, skolval leder till en ökad transparens och rättssäkerhet vid tillämpning av urvalsregler och skolplaceringar. Transparens är enligt utredningen 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.

Förändrade regler för skolplacering, mottagande och urvalsgrunder

Utredningens utgångspunkt är att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande för skolplaceringar och att elever ska garanteras en skola inom rimlig närhet. Om antalet platser på

en skola är färre än antalet sökande elever måste dock ett urval göras. Utredningen föreslår att huvudmännen beslutar själva om sina skolenheters kapacitet liksom vilka urvalsgrunder som ska användas vid respektive skola och lämnar uppgifterna till Skolverket. Skolverket ska granska och godkänna de urvalsgrunder huvudmän anmäler. Flera urvalsgrunder 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.

De urvalsgrunder som ska få användas till en kommunal skolenhet, givet att ett rimligt avstånd till skolan tillgodoses, är

- *syskonförtur*,
- *geografiskt baserat urval*, som möjliggör för kommuner att använda geografiska kriterier som urvalsgrund, till exempelvis genom strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden. Detta kan användas för att t.ex. öka förutsägbarheten för skolväljande familjer eller för att minska den segregation som boendet ger upphov till,
- *kvot*, vars syfte ska vara att uppnå en mer allsidig social sammansättning av elever. Kvoterna kan sikta in sig på elevers socioekonomiska bakgrund så väl som på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är bosatt,
- *skolspår* (för enskilda huvudmän skolor verksamhetsmässigt samband), som innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser.
- *lika möjligheter*, som innebär att ett slumpmässigt urval får fälla avgörandet om en skola är översökt. Genom att använda denna urvalsgrund 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. Den bryter inte nödvändigtvis segregationen, men förstärker den inte heller enligt utredningen.

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.

Sektorsbidrag till skolan

Utredningen föreslår att majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag. Bidragsbeloppet ska baseras på elevantal som viktas utifrån socioekonomiska parametrar för att bidra till en kompensatorisk resursfördelning. Det socioekonomiska indexet ska uppdateras årligen, så att respektive huvudmans bidrag anpassas till förändrade behov. Utöver existerande statsbidrag ska staten skjuta till ytterligare 3 miljarder årligen till det nya sektorsbidraget.

För att beviljas 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. Detta sektorsbidrag ska inrättas tills vidare till skillnad från flera av de nuvarande mindre stimulansbidragen som är tillfälliga.

Skolverkets regionala organisation ska följa huvudmännens arbete samt ge dem stöd i såväl planerings-, genomförande- som uppföljningsfaserna. Utredningen menar att sektorsbidraget

därför i viss utsträckning kan 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.

Utreda vidare ett större statligt sektorsbidrag

Enligt direktivet ingår det inte i utredningen att lämna förslag inom skatteområdet. Utredningen ser att ett ökat statligt ansvar för finansiering av skolan är av så stor vikt att det behöver utredas vidare ”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”.

Utredningen resonerar kring att ett sådant bidrag bör omfatta åtminstone kostnadslagen undervisning (huvudsakligen kostnader för lärares löner) och lärverktyg. Utredningen resonerar att kommuner fortsatt bör vara ansvarig för skolmältider, lokaler och elevhälsa samt övriga kostnader. Utredningen bedömer att det kommunala självstyret skulle minska men att förutsättningar för olika skolhuvudmän skulle bli mer lika.

Förändrad beräkning av ersättning till enskilda huvudmän

Utredningen föreslår att hemkommunen vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola 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.

Ökat statligt ansvar för skolans likvärdighet och utveckling bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt

Skolverket bör enligt utredningen, etablera en regional organisation för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region. 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 menar utredningen är av stor vikt för den svenska skolans likvärdighet.

Skolverket regionalt föreslås få till uppgift att bl.a. 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, samt att lämna ett regionalt utlåtande om behovet av nyetableringar i samband med Skolinspektionens godkännandeprocess vid sidan av det som lägeskommunen redan idag lämnar.

Principen om en allsidig social sammansättning finns inte i läroplaner eller övriga skolförfattningar. Utredningen föreslår därför att huvudmäns ansvar i fråga om en allsidig social sammansättning skrivs in i skollagen.

Grundskoleförvaltningens synpunkter på utredningens förslag

Kap. 1 Författningsförslag

1.2 Förslag till lag om ändring i skollag

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att huvudmäns ansvar i fråga om en allsidig social sammansättning skrivs in i skollagen (2 kap 8 c §).

Vad gäller de nya paragraferna om skolbyte (9 kap. 11 b § och 10 kap. 13 b §) så anser grundskoleförvaltningen att den hantering som utredningen föreslår ger utrymme för olika tolkningar och är problematisk utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. I skollagen används uttrycken särskilda skäl och synnerliga skäl. Här har valts det lägre kravet särskilda skäl vilket tillsammans med de få exempel som har angetts (*flytt inom kommunen eller till annan kommun eller att eleven utsätts för kränkande behandling*) gör paragrafen svårtolkad. Det är i undantagsfall byten ska kunna ske varför rekvisitet synnerliga skäl framstår som mer adekvat. Utredningen föreslår att bedömningen, hurvida en elev har särskilda skäl att byta skola pga. kränkande behandling, ska avgöras av rektor och vårdnadshavare tillsammans. Grundskoleförvaltningen anser att det finns en risk för godtyckliga beslut då det ges möjligheter för påtryckningar från vårdnadshavare. Grundskoleförvaltningen anser att undantagsfallen bör kräva synnerliga skäl och inte ligga på rektor och vårdnadshavare gemensamt att fatta beslut. Förvaltningen anser att en bedömning bör göras av rektor och att beslut om att synnerliga skäl föreligger sedan fattas på huvudmannanivå. Vid beslut på huvudmannanivå ökar transparens och rättssäkerhet samtidigt som en flexibilitet och möjlighet till att fatta beslut skyndsamt bibehålls. Det framstår som något oklart kring vad som exakt omfattas av den regionala skolmyndighetens föreslagna hanteringen av skolplacering och det är viktigt med en tydlighet kring var faktiskt beslut fattas.

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

Grundskoleförvaltningen ställer sig generellt positiv till en regional etablering av Skolverket. Om Skolverket ska etableras regionalt, har grundskoleförvaltningen heller inga principiella invändningar mot de uppgifter som utredningen föreslår att Skolverket ska utföra, utom vad förvaltningen anger kring skolplacering, men vill lämna följande kommentarer.

Det är viktigt att Skolverkets stöd till huvudmännens systematiska kvalitetsarbete genom en utvecklad resultatuppföljning inte innebär att administrativa pålagor läggs på kommunerna samt att uppföljningen inte motverkar huvudmannens befintliga arbetsprocesser inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Det bör också vara tydligt på vilket sätt den regionala organisationen avser att använda det underlag som en utvecklad resultatuppföljning ger.

En regional etablering måste ta hänsyn till de partnerskap och nätverk inom forskning och utveckling som byggts upp och inte inskränka det kommunala självstyret. Det är positivt om en regional närvaro leder till en ökad förståelse för de regionala förutsättningarna och för de behov av stöd som finns, men det är negativt om den leder till en ökad statlig styrning eller hindrar lokala initiativ inom forskning och utveckling. Samarbetet mellan skånska kommuner inom FoU skola (Kommunförbundet Skåne) har till exempel möjliggjort för mindre kommuner att forskningsanknyta sin verksamhet och delta i FoU-projekt – vilken roll kan kommunförbundet få om Skolverket etableras regionalt? Digitalisering är exempel på ett område där de lokala och regionala behoven är stora. Samverkan mellan akademi och skolväsende, ökad likvärdighet och uppföljning av skolväsendets digitalisering skulle kunna utvecklas om Skolverket etablerar sig

regionalt med detta som en del av sitt uppdrag.

Vad gäller den regionala skolmyndighetens roll att bedöma behovet av att nya skolenheter etableras i regionen, så tolkar grundskoleförvaltningen att detta avser etablering av fristående skolenheter och vill understryka vikten av att detta förslag inte påverkar de kommunala huvudmännens handlingsutrymme och beslut kring kapacitet och dimensionering.

Kapitel 5. Gemensamt skolval

5.7.1. Ansökan om skolplacering

Grundskoleförvaltningen ser positivt på att de elever där vårdnadshavare inte gör ett aktivt skolval inte hanteras sist i skolplaceringen och därmed inte löper högre risk än andra elever att placeras på skolor som andra vårdnadshavare valt bort.

Utredningen föreslår som lösning på detta att elever vars vårdnadshavare inte gjort ett aktivt val ska garanteras en skolplacering i en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet genom att eleven, i urvalet, ges en rangordning av kommunala skolor baserat på avståndet mellan hem och skola (närmaste skola överst). Detta förslag skulle i en boendesegregerad kommun riskera förstärka skolsegregationen. Elever boendes i utsatta områden vars vårdnadshavare ej ansöker om skolplacering, skulle då med hög sannolikhet placeras på skolor i utsatta områden eftersom de ligger närmast hemmet och ofta har lediga platser kvar. Grundskoleförvaltningen anser att det vore bättre att rangordningen av kommunala skolor bestäms slumpmässigt bland de skolor som av kommunen anses vara inom rimlig närhet.

5.7.2. Ett gemensamt skolvalssystem samt 5.7.3. Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till ett gemensamt skolvalssystem för ansökan om skolplacering, urval samt placering på kommunala skolor och mottagande på fristående skolor. Förvaltningen ser vidare både fördelar och nackdelar med ett nationellt skolvalssystem som Skolverket ansvarar för. Förvaltningen bedömer att det skulle kunna medföra att en mer rättssäker och rättvis skolplaceringsprocess kan säkerställas nationellt; och, beroende på utformning, finns potential att minska kommuners administration kring skolplacering vilket är tydliga fördelar. Grundskoleförvaltningen vill dock belysa följande risker med ett nationellt skolvalssystem.

Eftersom utredningen inte lämnar detaljerade förslag på själva skolvals- och placeringsprocessen väcks många frågor. Grundskoleförvaltningen uppfattar t.ex. inte att förslagen skulle innebära en regionalisering av den mottagandeprocess som idag föregår en skolplacering av särskoleelever för att bestämma elevens tillhörighet till skolformen grundsärskola. Om så ändå skulle vara fallet, innebär en regionalisering att Skolverket tar över hela processen såsom utredningar, omprövningar, utskrivningar, uppföljningar och överklaganden inom skolformen? Vad blir i så fall kvar av hemkommunens ansvar, och den kompetens som byggts upp inom området för att mottagningsprocesserna ska fungera? För mindre kommuner som har svårt att bibehålla hög kompetens inom området över tid skulle det kunna vara kvalitetshöjande att mottagningsprocessen sker regionalt, men olyckligt för en kommun som Malmö. Grundskoleförvaltningen kan även se att efter att prövning av skolformstillhörighet har gjorts krävs ett sakkunnigt stöd med kännedom om lokala förhållanden för att matcha elevens skolplacering med rätt lärmiljöer för en tillgänglig utbildning.

Ifall Skolverket ska ta över den beslutande funktionen gällande skolplaceringar så är det av stor vikt att detta sker under en välfungerande dialog med huvudmännen. De kommunala huvudmännen har en närhet till sina medborgare och betydande kunskap beträffande lokala förhållanden och behov, vilket inte bör åsidosättas i frågan. Grundskoleförvaltningen ser uppenbara risker kopplat till bristande kommunikation och vill därför understryka vikten av att Skolverket har en väl utvecklad strategi för att kunna tillgodogöra sig nödvändig information för att på så vis kunna skapa goda förutsättningar i respektive kommun samt för att kunna beakta kommuners olikheter och lokala intressen.

Vidare ser grundskoleförvaltningen att utredningens förslag om att Skolverket ska överta beslutsprocessen kan medföra trögrörlighet och en ökad byråkratisering, då kommunen fortsatt måste ha en organisation för att rapportera bl.a. kapacitet och besluta och rapportera urvalsgrunder. Det kan också bli svårt för huvudmannen att vidta åtgärder i frågor där kommunen ser ett brådskande behov. Detta gäller inte minst i samband med löpande revidering av platstillgång. Även i detta avseende är det av stor vikt att Skolverket har en väl utarbetad strategi för kommunikation med respektive kommun och att det finns utrymme för revidering av platser.

Grundskoleförvaltningen vill även framhålla att utredningens förslag skulle medföra att beslut hamnar längre från respektive kommuns medborgare. I samband med att grundskoleförvaltningen införde ett centraliserat skolplaceringssystem och skolorna inte längre beslutade om sina egna skolplaceringar, har denna typ av kritik varit återkommande. Utredningens förslag med en regionalisering av skolplacering innebär att besluten hamnar ytterligare längre från medborgarna och skulle sannolikt förstärka denna opinion.

Om Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet ställer sig grundskoleförvaltningen positiv till att Skolverket tar fram och sammanställer information kopplat till respektive kommuns skolval. Däremot ser grundskoleförvaltningen att den kommunala huvudmannens insyn och kännedom gällande lokala förhållanden inte ska förringas. Dialog och samverkan bör därför ske med kommunerna kring hur Skolverket på bäst sätt kan nå ut med information kring skolvalsprocessen till samtliga medborgare.

5.7.4. Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till möjligheten att få turordningsregler prövade på förhand i ett nationellt skolvalssystem. Dels för att minska administration kopplat till överklaganden och dels för att utesluta behovet av att pröva turordningsregler i skarpt läge (vilket går ut över enskilda elever). Om Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet, ser grundskoleförvaltningen det som viktigt att det finns en god dialog i processen kring placeringar. Det är viktigt att det finns möjlighet till justeringar av den angivna kapaciteten vilket också utredningen anger ska vara möjligt, så att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är lämpligt både ur ett undervisnings- och ur ett resurstilldelningsperspektiv.

5.7.5. Skolbyte sker vid terminsstart som huvudregel

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och att skolbyte som huvudregel enbart ska ske vid angivna perioder och ser klara fördelar kopplat till kontinuitet, både för skolorna och för eleverna.

Däremot ifrågasätter grundskoleförvaltningen utredningens förslag om att Skolverket ska pröva ansökningar om skolbyte på grund av särskilda skäl. Grundskoleförvaltningen anser att kommunala huvudmäns närhet till kommunens invånare medför bättre möjlighet att utan dröjsmål utvärdera enskilda elevens behov och begränsningar. Vidare kan Skolverkets bristande kännedom gällande lokalförmågor och lokala förutsättningar försvåra processen kopplat till att hitta en lämplig skolplacering för en specifik elev. Är detta verkligen utredningens intention?

5.7.6. Överklagande av Skolverkets beslut

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag att beslut om urvalsgrunder kan överklagas av kommunen till allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningen ser klara fördelar kopplat till effektivitet samt administrativa och ekonomiska aspekter. Det är viktigt att se till att en överklagandeprocess ryms inom den tid som det tar att sjösätta det planerade förfarings sättet.

5.7.7 Sekretess hos Skolverket

Grundskoleförvaltningen understryker vikten av att skolan fortsatt ska ses som en frizon, även för elever som lever i Sverige utan egentligt tillstånd. Förvaltningen vill betona vikten av att eventuella risker kopplade till att Skolverket, en statlig myndighet, systemför gömda elever analyseras och risker motverkas.

Kapitel 6. Principer för placering, mottagande och urval

Grundskoleförvaltningen instämmer i att det i nuläget med rådande lagstiftning finns få verktyg för en kommunal huvudman att motverka skolsegregation i en kommun med segregerade områden. Grundskoleförvaltningen anser därför att det är angeläget att huvudmännen för skolverksamheten får större möjligheter inom ramen för skolans styrdokument att arbeta för att motverka skolsegregation och öka likvärdighet.

Grundskoleförvaltningen instämmer i att det krävs förändrade regler för placering, mottagande och urval vid skolor för att kunna minska skolsegregationen. Förvaltningen ställer sig positiv till att det sker en utökning och förtydligande kring vilka urvalsgrunder skolor får använda. Förvaltningen anser att de föreslagna urvalsgrunderna skulle ge huvudmannen större möjligheter att motverka skolsegregation.

Förvaltningen ser också att utredningens bärande principer om fria skolvalet där önskemål styr placeringar samt en skola rimligt nära hemmet är viktigt. Förvaltningen kan dock se att i årets skolsök till förskoleklass var vårdnadshavare i mer socio-ekonomiskt utsatta boendedelområden i Malmö mindre benägna att söka skola. För de vårdnadshavare som inte sökt skola finns ett utrymme för förvaltningen att skolplacera. Då familjer med utländsk bakgrund tenderar att välja skolor med socio-ekonomiska utmaningar¹ kan ett högre deltagande av samtliga vårdnadshavare förstärka skolsegregationen.

6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till användandet av kvoter för att skapa en mer representativ elevsammansättning och spridning av elever. Frågetecken kvarstår dock kring hur kvoter kan implementeras på ett rättssäkert vis i respektive kommun. Därmed ser förvaltningen att kvoter, i kombination med möjligheten att få urvalskriterier prövade på förhand, underlättar denna implementering. En nationell praxis torde således kunna utarbetas på sikt. Förvaltningen

¹ Kessel och Olme "Föräldrars motiv vid val av skola, och vad det innebär vid obligatoriskt skolval."

ser också att en annan möjlighet skulle vara att utgå och sträva efter den sammansättning som finns i kommunen och vid placering ta hänsyn till alla sökande elever utifrån en av kommunen vald, icke-diskriminerade socioekonomisk faktor. Så istället för att premiera en förutbestämd grupp, skulle de sökande som är underrepresenterad på den aktuella skolan kunna få förtur.

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till instrumentet ”Geografiskt baserat urval” för att fördela skolplatser. Däremot anser förvaltningen att det finns en risk i att detta urvalskriterium, som en följd av föräldraopinion, kan komma att missbrukas av huvudmän.

Grundskoleförvaltningen ställer sig även positiv till skolspår (matarskolor) som en möjlighet för att motverka skolsegregation. Grundskoleförvaltningen ser klara fördelar kopplat till kontinuitet och förutsägbarhet för vårdnadshavare och elever.

Grundskoleförvaltningen ser även fördelar kopplat till instrumentet ”Lika möjligheter” och ställer sig positiv till att huvudmän har möjlighet, men inte tvång, att använda denna urvalsgrund i syfte att motverka skolsegregation. Däremot vill grundskoleförvaltningen understryka att det finns en risk med oförutsägbarhet och ovisshet för enskilda elever och vårdnadshavare vid tillämpning av urvalsgrunden ”Lika möjligheter”. Även om konsekvenserna på lång sikt med stor sannolikhet motverkar skolsegregation så behöver förvaltningen säkerställa att denna ovisshet inte negativt påverkar enskilda elever och vårdnadshavare på kort sikt. Datasimuleringar och stegvis implementering kan vara sätt att motverka sådan ovisshet.

Förvaltningen ser vidare att det är viktigt att löpande utvärdera hur gällande regelverk kring urvalsregler påverkar elevurval och socio-ekonomisk segregation. Det är viktigt att Skolverket får i uppdrag att utforma ett sätt att mäta progressionen på detta område utifrån kommunernas befintliga grad av segregation.

6.5.2 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman

Grundskoleförvaltningen önskar belysa och betona vikten av en ökad insyn i friskolornas antagningsprocess. Vidare ställer sig grundskoleförvaltningen sig positiv till ett förbud mot kösystem för enskild huvudman då kösystem ses som en betydelsefull bidragande faktor till skolsegregationen.

Grundskoleförvaltningen ställer sig frågande till hur möjligheten att enskilda huvudmän i det geografiska urvalet ska kunna använda postnummer oavsett närhet till skolan, skulle innebära att skolsegregationen minskar i en stad med betydande boendesegregation. I praktiken skulle det kunna innebära att de enskilda huvudmän som så önskar, kan ge förtur till elever i socio-ekonomiskt starka områden. Idag kan i en stad som Malmö, brister på lokaler och grönyta göra att strategiska etableringar i socio-ekonomiskt starka områden försvåras för enskilda huvudmän. Kommunala huvudmän har inte samma incitament kring strategiskt urval av elever eftersom det totala ansvaret för att tillhandahålla platser för alla elever kvarstår. Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att fristående skolor maximalt ska få ta emot 50 % av dess elever utifrån urvalsgrunder som är kopplade till elevernas närhet till skolan.

Grundskoleförvaltningen ställer sig även positiv till delarna av förslaget som medför att alla vårdnadshavare ges lika möjlighet att tillgodogöra sig information för att göra ett välavvägt val. Detta bör även gälla för skolor med enskild huvudman.

Kapitel 9. Skolans resurser: slutsatser och förslag

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

Grundskoleförvaltningen är positiv till ett sektorsbidrag som innebär att flera riktade statsbidrag/stimulansbidrag slås samman till ett större bidrag. Grundskoleförvaltningen vill understryka vikten av att staten socio-ekonomiskt viktat statsbidragen till kommunerna. Detta då kommuner som Malmö har ett tungt och kostsamt ansvar för det utanförskap som inte är jämnt fördelat mellan kommunerna. Förvaltningen välkomnar förslaget om att bidraget ska vara socioekonomiskt viktat och beräknas för tre år. Förvaltningen önskar att sammanslagningen innebär att uppföljningarna och redovisningarna av bidragen minskar i omfattning samt att det finns en långsiktighet i satsningarna. Grundskoleförvaltningen ser det som angeläget att administrationen kring bidragen minskar, så att det blir möjligt att lägga ytterligare tid på undervisning istället för på administration.

9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att det blir möjligt att kunna göra avdrag för de merkostnader som finns kring ansvaret att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet och för beredskapen att ta emot nya elever. Bedömningen är precis som utredningen skriver att dessa kan variera från kommun till kommun och därmed delar grundskoleförvaltningen utredningens åsikt att det är svårt med schablonavdrag.

9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning

Eftersom kostnaderna oftast inte försvinner i samband med att en elev försvinner eller att kostnaderna ökar vid ytterligare en elev kan det upplevas rimligt att ha en viss fördröjning av regleringen av skolpengen. Grundskoleförvaltningens bedömning är dock att detta försvårar regelverket kring ersättningen och kommer leda till försvårad förståelse kring vad man betalar för eller får betalt för. Det kommer också innebära att behovet av specialregler kommer att öka, speciellt kanske i slutet av läsåret då en skola inte är benägen att ta emot en elev om den ändå inte får betalt förrän nästa läsår. Likaså vilka regler ska gälla om en skola går i konkurs, ska elevpeng då falla ut ytterligare två månader framåt? Likaså om en elev är i behov av särskilt stöd och tilläggsbeloppet dröjer två månader från dess att skolan mottagit eleven, hur intresserad är skolan då av ett mottagande av denna elev?

Statistiken över elevvolymen faller idag samman med utbetalningen av ersättningen till skolorna. Utifall en fördröjning på två månader ska införas gällande utbetalningar måste flera uppföljningar göras, dels utifrån de volymer som utbetalning sker för, dels utifrån hur många elever som finns i skolorna. Detta kommer skapa ytterligare administration och otydlighet kommer uppstå kring vilka volymer som diskuteras i olika sammanhang. Ytterligare administration kommer också leda till att resurser tas från undervisningen om inte ytterligare ekonomiska medel tillförs.

9.2.5 Uppföljning av hanteringen av tilläggsbelopp

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning att det finns en problematik i att hantera tilläggsbelopp och bedöma tilläggsbeloppets storlek för såväl fristående som kommunala skolor. Tilläggsbeloppets storlek styrs dels av vilka kompetenser som finns hos kommunerna att bedöma behovet av stödinsatser för eleverna och dels av ambitionsnivån hos den enskilda

kommunen, och vilka resurser som finns att tillgå. För precis som att grundersättningen varierar mellan landets kommuner, varierar tilläggsbeloppen mellan kommunerna utifrån ekonomi och ambitionsnivå.

Tanken att SPSM, specialpedagogiska skolmyndigheten, ska bedöma behoven kring extraordinära stödinsatser och därmed storleken på tilläggsbeloppen är intressant utifrån deras kompetens och likvärdighetsprincipen för elever med behov av tilläggsbelopp, men inte utifrån kommunernas självbestämmande. Det skulle kunna påverka grundersättningen negativt om tilläggsbeloppen inte utgår från respektive kommuns ekonomi. Om annan myndighet utanför kommunen beslutar om storleken på tilläggsbeloppet kommer det påverka vad som kvarstår till grundersättningen förutsatt att varje kommun förfogar och beslutar om sin budget och sin ambitionsnivå. Så länge varje kommun beslutar om budget och ambitionsnivå finner grundskoleförvaltningen inte skäl för ytterligare utredning kring tilläggsbelopp för elever i fristående skolor.

9.2.6 Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare

Grundskoleförvaltningen anser att det är mycket viktigt med ett ökat finansiellt stöd från staten för att kunna bedriva en god skolverksamhet. Den kommunala sektorn står inför betydande ekonomiska utmaningar vilket tyder på att de statliga bidragen behöver öka men samtidigt får det inte kringgärdas av en rad begränsningar, redovisningskrav, medföra otydligheter i ansvarsfördelning eller en fragmentering av verksamheten. Grundskoleförvaltningen ställer sig negativ till utredningens förslag kring utredning av utformning av ett större statligt bidrag där staten riktat finansierar undervisningskostnader (lärares löner) och lärverktyg medan kommunen finansierar kostnader som elevhälsa, skolmältider, lokaler och övriga kostnader. För att uppnå en likvärdig undervisning av god kvalitet, behöver olika delar av skolans verksamhet understödja varandra. En samlad elevhälsa syftar till att undanröja hinder för lärande och arbeta med anpassningar för att eleverna bättre ska nå målen för undervisningen. Som resonemanget förs i utredningen skulle ett sådant riktat sektorsbidrag innebära en fragmentering och begränsningar i handlingsfrihet för den kommunala huvudmannen samt medföra en otydlig ansvarsfördelning. Förvaltningen ser vidare att svårigheter kan uppstå vad gäller att följa upp och redovisas de olika kostnaderna samt otydligt vad konsekvenser skulle bli vid eventuella över- eller underskott i de olika delarna. Grundskoleförvaltningen vill betona vikten av ett helhetsgrepp för verksamheten samt anser att så länge det finns en decentraliserad struktur är det problematiskt med en statlig styrning av den kommunala huvudmannen där handlingsutrymme, resurser och ansvar inte matchar. Förvaltningen vill vidare lyfta att ett ansvar för en likvärdig undervisning av god kvalitet idag även ligger på professionen där läroplan och kursplaner dag är utformade på ett sätt som baserats på en tilltro till professionens kunskap.

Ansvariga

Helena Plantin Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Anders Malmquist Förvaltningschef