



Datum  
2020-10-26  
Adress  
August Palms Plats 1  
Diarienummer  
STK-2020-1023

## Yttrande

Till  
Utbildningsdepartementet

### **Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) U2020/02667/S**

#### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen ställer sig till stora delar positiv till flera av förslagen. Samtidigt noteras att många förslag kan komma att innebära en väsentligt mer omfattande statlig styrning med minskat kommunalt självstyre.

Kommunstyrelsen lämnar kommentarer och synpunkter under respektive kapitel av betänkandet.

#### **Yttrande**

##### **1.2 Förslag till lag om ändring i skollag**

Kommunstyrelsen 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 kommunstyrelsen 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 rekviritet synnerliga skäl framstår som mer adekvat. Utredningen föreslår att bedömningen, huruvida en elev har särskilda skäl att byta skola pga. kränkande behandling, ska avgöras av rektor och vårdnadshavare tillsammans. Det finns en risk för godtyckliga beslut då det ges möjligheter för påtryckningar från vårdnadshavare. Kommunstyrelsen anser att undantagsfallen bör kräva synnerliga skäl och inte ligga på rektor och vårdnadshavare gemensamt att fatta beslut. 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**

Kommunstyrelsen ställer sig generellt positiv till en regional etablering av Skolverket. Om Skolverket ska etableras regionalt, finns heller inga principiella invändningar mot de uppgifter som utredningen föreslår att Skolverket ska utföra, utom det som anges 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 forsknings anknyta 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 tolkas 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.

## **Gemensamt skolval**

### **5.7.1. Ansökan om skolplacering**

Kommunstyrelsen 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. 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**

#### **5.7.3. Skolverket ska ansvara för skolvalssystemet**

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till ett gemensamt skolvalssystem för ansökan om skolplacering, urval samt placering på kommunala grundskolor och mottagande på fristående grundskolor. Det finns både fördelar och nackdelar med ett nationellt skolvalssystem som Skolverket ansvarar för. Kommunstyrelsen 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. Kommunstyrelsen vill dock belysa följande risker med ett nationellt skolvalssystem:

Eftersom utredningen inte lämnar detaljerade förslag på själva skolvals- och placeringsprocessen väcks många frågor. Kommunstyrelsen uppfattar till exempel 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. Kommunstyrelsen kan även se att efter att provning 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. Kommunstyrelsen 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 kommunstyrelsen 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 bland annat 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.

Kommunstyrelsen vill även framhålla att utredningens förslag skulle medföra att beslut hamnar längre från respektive kommuns medborgare. I samband med att Malmö 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 skolvalsystemet ställer sig kommunstyrelsen positiv till att Skolverket tar fram och sammanställer information kopplat till respektive kommuns skolval. Däremot ser kommunstyrelsen 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.

Kommunstyrelsen avstyrker förslaget om att Skolverket regionalt ska hantera antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En gemensam antagningsorganisation, byggd på regional samverkan, har bättre möjligheter att anpassas till förändrade samverkansområden. Se yttrande till *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU2020:33). Om en regional antagningsorganisation införs enligt förslaget bör denna även omfatta språkinträdning, individuellt alternativ och yrkesinträdning. Man behöver bygga upp en kunskap om de enskilda kommunerna och ha ett nära samarbete med kommuner och rektorer, en kunskap och ett samarbete som i dag finns i nuvarande antagningsorganisation.

#### **5.7.4. Uppgift om dimensionering och urvalsgrunder**

Om Skolverket ska ansvara för skolvalsystemet, ser kommunstyrelsen 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**

Kommunstyrelsen 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 kommunstyrelsen utredningens förslag om att Skolverket ska pröva ansökningar om skolbyte på grund av särskilda skäl. 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.

#### **5.7.7 Sekretess hos Skolverket**

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

## 6. Principer för placering, mottagande och urval

Kommunstyrelsen anser 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.

Kommunstyrelsen kan 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 och nämnden att skolplacera. Då familjer med utländsk bakgrund tenderar att välja skolor med socio-ekonomiska utmaningar<sup>1</sup> kan ett högre deltagande av samtliga vårdnadshavare förstärka skolsegregationen.

### 6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

Kommunstyrelsen 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. Däremot ser nämnden att kvoter, i kombination med möjligheten att få urvalskriterier prövade på förhand, underlättar denna implementering. En nationell praxis torde således kunna utarbetas på sikt. 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.

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

Kommunstyrelsen 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 kommunstyrelsen 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 nämnden 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.

Kommunstyrelsen ser vidare att det är viktigt att löpande utvärdera hur gällande regelverk kring urvalsregler påverkar elevurval och socio-ekonomisk segregation. Det är viktigt att

<sup>1</sup> Kessel och Olme ”Föräldrars motiv vid val av skola, och vad det innebär vid obligatoriskt skolval.”

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**

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

Kommunstyrelsen 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. Kommunstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att fristående skolor maximalt ska få ta emot 50 procent av dess elever utifrån urvalsgrunder som är kopplade till elevernas närhet till skolan.

Kommunstyrelsen 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.

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

Kommunstyrelsen är positiv till ett sektorsbidrag som innebär att flera riktade statsbidrag/stimulansbidrag slås samman till ett större bidrag och 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. Kommunstyrelsen välkomnar förslaget om att bidraget ska vara socioekonomiskt viktat och beräknas för tre år och att sammanslagningen innebär att uppföljningarna och redovisningarna av bidragen minskar i omfattning samt att det finns en långsiktighet i satsningarna. Det är angeläget att administrationen kring bidragen minskar, så att det blir möjligt att lägga ytterligare tid på undervisning istället för på administration.

Förslagen om sektorsbidragen sägs omfatta undervisning och lärverktyg medan kommunerna ska vara fortsatt ansvariga för skolmältider, lokaler, elevhälsa och ”övrigt”. Sektorsbidragen bör utredas vidare gällande vad som ska ingå i detta för att säkerställa att det kan användas på det sätt som bäst gynnar elevernas utveckling.

### **9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet**

Kommunstyrelsen 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.

Även gymnasieskolan bör omfattas av den förändrade beräkningen av grundbeloppet som föreslås, med ett avdrag för de merkostnader kommunen har för att kunna erbjuda plats för de elever som drabbas om fristående skolor drar ner på verksamheten eller stänger ner skolenheter.

#### **9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning**

Eftersom kostnaderna oftast inte försvinner i samband med att en elev flyttar eller att kostnaderna ökar vid ytterligare en elev kan det upplevas rimligt att ha en viss fördröjning av regleringen av skolpengen. Kommunstyrelsens 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**

Tanken att specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) 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 kommunstyrelsen inte skäl för ytterligare utredning kring tilläggsbelopp för elever i fristående skolor.

#### **9.2.6 Frågan om ett större statligt sektorsbidrag behöver utredas vidare**

Kommunstyrelsen 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. Kommunstyrelsen 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, skolmåltider, 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. Kommunstyrelsen ser vidare att svårigheter kan uppstå vad gäller att följa upp och redovisa de olika kostnaderna samt otydligt vad konsekvenser skulle bli vid eventuella över- eller underskott i de olika delarna. Kommunstyrelsen 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. Kommunstyrelsen 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.

Ordförande

.....  
[Förnamn Efternamn]  
.....

[Fyll i titel]

.....  
[Förnamn Efternamn]  
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]