



Datum
2021-03-29
Adress
Rönbladsgatan 1 B
Diarienummer
GRF-2021-1822

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Remiss från Finansdepartementet: Betänkande av Jämlikhetskommissionen - En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) STK-2021-46

Grundskolenämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden tillfälle att yttra sig om en remiss från Finansdepartementet, Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46). Grundskolenämnden är positiv till stora delar av betänkandets förslag, rekommendationer och bedömningar då de förväntas jämna ut skillnader i förutsättningar mellan barn med olika bakgrund och därmed bidra till mer lika livschanser. Grundskolenämnden noterar samtidigt att många av utredningens förslag och rekommendationer kan komma att innebära en väsentligt mer omfattande statlig styrning med minskat kommunalt självstyre. Med ökad statlig styrning förändras huvudmännens förutsättningar och ansvar som kan komma att innebära en minskad flexibilitet att anpassa verksamheten utifrån lokala behov. I de fall utredningens förslag genomförs behöver huvudmännens ansvar förtydligas. Det är också viktigt att det skapas goda förutsättningar för dialog och samverkan med huvudmännen.

Yttrande

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden tillfälle att yttra sig om en remiss från Finansdepartementet, Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46). Nedan följer grundskolenämndens synpunkter utifrån betänkandets förslag, rekommendationer och bedömningar avseende grundskola.

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Rekommendation: Staten påtar sig ett större ansvar för skolsystemet. En sådan förändring kräver ett antal förändringar i skolans organisationsstruktur och finansiering. En regional organisation som länk mellan den centrala och den lokala nivån tillskapas. Huvudalternativet bör vara att denna organisation anpassas till skolsystemets specifika förutsättningar men att nuvarande länsindelning är en naturlig ut-

gångspunkt. Organisatoriskt kommer detta till uttrycke genom en regionalisering av Skolverket. Den regionala organisationen får till uppgift att säkerställa att de nationellt fastställda målen för utbildningspolitiken förverkligas på den regionala och lokala nivån. Tillsyns- och utvärderingsfunktionerna anpassas till den regionala organisationen.

Grundskolenämnden är generellt positiv till en regional etablering av Skolverket men vill lämna följande synpunkter. Det är viktigt att uppdraget att säkerställa att de nationella målen för utbildningspolitiken förverkligas på regional och lokal nivå, inte innebär en ökad administrativ börda för kommunerna samt inte motverkar huvudmannens befintliga arbetsprocesser inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det bör också göras tydligt på vilket sätt den regionala organisationen avser att arbeta med uppdraget. Grundskolenämnden vill framhålla vikten av en tillitsbaserad styrning och att huvudmannen ges förbättrade förutsättningar och ökat stöd att klara sitt uppdrag. Det är viktigt att uppföljningen av skolverksamheten baseras på dialog och bidrar till ett lärande som kan medföra en faktisk förändring i skolverksamheten.

Rekommendation: Resurserna till skolorna fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera. Skolverkets regionala organisation får säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på den lokala nivån. Resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Grundskolenämnden är generellt positiv till att resurser fördelas utifrån ett centralt reglerat system med utgångspunkt i relevanta bakgrundsvariabler för att säkerställa större nationell likvärdighet, men vill lämna följande synpunkter. En ökad statlig styrning vad gäller resursfördelningen kan innebära en minskad flexibilitet för huvudmannen att anpassa verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar. Det är därmed viktigt att det skapas goda förutsättningar för dialog och samverkan med huvudmännen. Med en central resursfördelning förändras förutsättningarna och ansvarsutkrävandet vad gäller huvudmannens kompensatoriska uppdrag. Om utredningens rekommendation om ett centralt reglerat system för resursfördelning genomförs behöver därmed huvudmannens ansvar tydliggöras och anpassas.

Grundskolenämnden delar utredningens analys att offentliga skolor har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har och förvaltningen är därmed positiv till utredningens rekommendation att resurstilldelningen ska ta full hänsyn till detta. Offentliga huvudmän har exempelvis merkostnader kring ansvaret att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet och för beredskapen att ta emot nya elever.

Förslag: Det utrymme för kommunerna att subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor som ges i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot kommunallagen och sannolikt mot EU:s statsstödsregler och bör upphävas.

Grundskolenämnden är positiv till förslaget och har inga synpunkter att lämna.

Förslag: Objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning vid fristående skola. Jävsfrågan vid betygssättning bör regleras även i fristående skolor.

Grundskolenämnden är positiv till förslaget eftersom det skulle innebära en större rättssäkerhet för eleverna samt förbättra förutsättningarna för likvärdig betygssättning.

Förslag: Frågan buruvilda vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet utreds förutsättningslöst.

Grundskolenämnden är positiv till att förslaget utreds.

Förslag: En reglering av enskilda befattningshavares eventuella intressekonflikter vid delägarskap i de skolor eller koncerner där de är verksamma utreds.

Grundskolenämnden är positiv till att förslaget utreds.

Förslag: Offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för kommunala skolor. Privatanställda är normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet. Det är en fråga som bör utredas närmare.

Grundskolenämnden är positiv till att förslaget utreds.

Rekommendation: Tillsynen av skolan skärps. Den centrala tillsynsmyndighetens resurser förstärks, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven i förskolan. Sanktionsmöjligheterna ses över.

Grundskolenämnden är positiv till att tillsynsmyndigheten tillförs resurser för att stärka oberoende vid tillsyn samt få ökad kapacitet att följa upp att nödvändiga rättelser faktiskt har utförts för alla ärenden. Grundskolenämnden vill samtidigt framhålla vikten av en tillitsbaserad styrning från statens sida och att huvudmannen i första hand behöver ges förbättrade förutsättningar och ökat stöd att klara sitt uppdrag. Det är viktigt att tillsyn av skolverksamheten bidrar till ett lärande som kan medföra en faktisk förändring i skolverksamheten. Grundskolenämnden anser att tillsynsmyndigheten bör gå mer mot att genomföra regelbunden kvalitetsgranskning istället för regelbunden tillsyn.

Rekommendation: De fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet. Dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs gemensamt för offentliga och fristående skolor inom ramen för Skolverkets regionala organisation. Den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas genom förhandsprövning av behovet.

Grundskolenämnden är positivt till rekommendationen att de fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet samt att den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas eftersom det skulle förbättra förutsättningarna för en mer allsidig elevsam-

mansättning. Rådande begränsningar för kommunala huvudmän att reglera fristående aktörer försvårar arbetet med verksamhetsplanering samt mer övergripande insatser för att exempelvis motverka skolegregation. Vad gäller rekommendationen att dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs inom ramen för Skolverkets regionala organisation, har grundskolenämnden några synpunkter. Dessa beskrivs under nästa rekommendation nedan.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Rekommendation: Ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem, som administreras inom Skolverkets regionala organisation. Turordningen bestäms av en kombination av individuella önskemål och politiskt bestämda krav på en varierad bakgrund i elevsammansättningen. Närhetsprincipen omformuleras, och tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen. Som riktmärke bör gälla att urvalsgrunderna inte ska vara mer exkluderande än att alla elever ska kunna gå i alla skolor.

Effektiva lösningar på problemet att förena elevers önskemål med övergripande restriktioner framräknas med hjälp av matchningsalgoritmer. Anpassningar görs till förutsättningarna i varje region och kommun. Principerna för att fördela elever mellan olika skolor ska vara desamma i de offentliga och de fristående skolorna. För de fristående erbjuds en lista på tillåtna urvalsgrunder.

Grundskolenämnden är i huvudsak positiv till utredningens rekommendation om ett gemensamt antagningssystem inom Skolverkets regionala organisation. Rådande begränsningar för kommunala huvudmän att reglera fristående aktörer försvårar arbetet med verksamhetsplanering samt mer övergripande insatser för att exempelvis motverka skolegregation. En statligt styrd regional organisation, som har möjlighet att påverka och reglera fristående aktörer hade således kunnat medföra tydliga fördelar, både ekonomiska och i frågan om en mer allsidig elevsammansättning. Det finns också tydliga fördelar kopplat till ökad rättssäkerhet och enighet i frågan om skolplacering.

Om Skolverket ska ta över funktionen gällande skolplaceringar är det av stor vikt att detta sker under en välfungerande dialog med huvudmännen. De kommunala huvudmännen har betydande kunskap om lokala förhållanden och behov vilket inte bör åsidosättas i frågan. Grundskolenämnden 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 beakta kommuners olikheter och lokala intressen.

Vidare ser grundskolenämnden att rekommendationen kan medföra trögrörlighet samt att det för huvudmännen kan bli svårt 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 kommunerna och att det finns utrymme för revidering av platser.

Grundskolenämnden vill även framhålla att en regionaliserad skolplacering skulle medföra att beslut om skolplacering hamnar längre från den enskilda vårdnadshavaren än i nuläget. Förslaget hade därför krävt att den regionala antagningsorganisationen har goda dialog- och kommunikationsmöjligheter med såväl huvudmän som vårdnadshavare, för att skapa ett effektivt förfarande med legitimitet.

Grundskolenämnden vill också lyfta att ett algoritmbaserat skolplaceringssystem inte tvunget förändrar rådande situation med svårigheter att förena elevers önskemål och övergripande restriktioner med en allsidig elevsammansättning. Algoritmbaserad skolplacering sker redan idag i många av Sveriges kommuner och i Malmö sedan 2018. Grundskolenämndens egna analyser visar att det är de nationella regelverken som till stor del begränsar kommunala huvudmän att påverka elevsammansättningen.

Bedömning: De ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem.

Grundskolenämnden är positiv till att de ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola ses över för att säkerställa alla elevers rätt till adekvat stöd och en likvärdig utbildning.

Förslag: Inför extern bedömning av de nationella proven, till skillnad från dagens system där proven rättas internt på skolan. Betygen förankras i provresultaten på skolnivå.

Grundskolenämnden är positiv till förslaget eftersom det kan innebära en större rättssäkerhet för eleverna och troligt mer likvärdiga betyg. För att öka lärandet och långsiktigt förbättra likvärdigheten vad gäller bedömning och betygssättning är det dock positivt om lärarna fortsatt görs delaktiga i bedömning av proven, utan att för den skull bedöma sina egna elever.

Förslag: Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna höjs, med sikte på att dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.

Grundskolenämnden är positiv till förslaget. För att klara av att höja ambitionsnivån för yrkesvägledningen behöver huvudmännen tillföras ytterligare resurser.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Förslag: Lärarprofessionen stärks i enlighet med de förslag som lagts i tidigare utredning. Ett system med skolkonsulenter införs som brygga mellan pedagogisk och didaktisk forskning och praktiken i skolorna. Minimikrav på betyg för antagning till lärarutbildningen utreds.

Den utredning som nämns i förslaget är Med undervisningsskicklighet i centrum - ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17). Grundskolenämnden

hänvisar till de synpunkter Malmö stad tidigare framfört avseende utredningens förslag. Grundskolenämnden efterfrågar större tydlighet i vad skolkonsulenter är tänkta att kunna tillföra utöver det som finns idag inom lärarprofessionen. Det är svårt att se hur rollen skiljer sig i förhållande till förstelärare och lektorer som idag är en del av lärarprofessionen. Grundskolenämnden anser att det är bättre att använda de resurser som är tänkta att användas för att finansiera detta, till att exempelvis öronmärka medel för att forskare och lärarutbildare från lärosätena i större utsträckning ska kunna stödja och delta i skolornas kollegiala lärande och utvecklingsarbete. Detta skulle kunna skapa goda förutsättningar för en livaktig praktisk-nära forskning som involverar och stärker praktiker, professionen och forskningen.

Grundskolenämnden anser att en gräns för antagningen eventuellt kan höja statusen på sikt, men att det samtidigt finns en risk att personer som exempelvis fått upp ögonen för akademiska studier relativt sent i livet och inte har goda gymnasiebetyg, får en mycket lång väg in i läraryrket. Ett alternativ till att sätta en gräns för intag är att ge universiteten ekonomiska förutsättningar att hålla uppe nivån för lärarexamen; att öka den ekonomiska tilldelningen per student i systemet för att minska incitamentet att släppa igenom studenter av ekonomiska orsaker. Grundskolenämnden är dock positiv till att minimikrav på betyg för lärarutbildningen utreds.

Rekommendation: Ansvaret för lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten, samtidigt som tillgängligheten i alla delar av landet säkras genom att delar av utbildningen erbjuds på distans vid filialer eller lärcentrum.

Grundskolenämnden är positiv till att lärarutbildningen stärks med färre lärosäten. Det är av mycket stor vikt att kvalitén gällande möjligheterna till distansutbildning samtidigt säkerställs vid filialer och lärcentrum och att studenternas möten med andra studenter, elever och lärare inte ersätts av videomöten.

Förslag: Öka anslagen till den praktikanknutna forskningen om förskola och skola, med ett kompensatoriskt perspektiv i utvärderingen av olika undervisningsmetoder.

Grundskolenämnden är positiv till förslaget och har inga synpunkter att lämna.

Rekommendation: Undersök möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.

Grundskolenämnden är positiv till att möjligheterna undersöks men anser dock att det kan vara problematiskt att lagstifta om vilka perspektiv inom pedagogiken som ska gälla. Detta eftersom det riskerar att skada forskningen och dess möjlighet att exempelvis ifrågasätta rådande praktiker och metoder i skolan och att utveckla nya sätt att undervisa och stödja elever med olika förutsättning i samarbete med professionen.

Förslag: *Blivande lärare som fullgjort halva utbildningen får arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på den andra halvan av tiden.*

Grundskolenämnden är positiv till förslaget eftersom lärarbristen måste hanteras samtidigt som förslaget kan bidra till att höja kvaliteten på lärarutbildningen.

Bedömning: *Kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola. Den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar sannolikheten för framgång i det arbetet.*

Grundskolenämnden delar utredningens bedömning att kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola.

Rekommendation: *Återinför den centrala läromedelsgranskningen, eventuellt kombinerad med en inköpsfunktion. Lagfäst elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet.*

Grundskolenämnden är positiv till rekommendationen eftersom det i förlängningen bör innebära en ökad kvalitet på utbudet av läromedel samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna för inköp av läromedel förbättras. Grundskolenämnden ser dock att det finns en risk att en central granskning av material i förlängningen blir mycket styrande och normerande på ett sätt som kanske inte avses eller är önskvärt. Det är därför av stor vikt att hänsyn tas till den variation som behöver finnas i undervisningen. Grundskolenämnden motsätter sig att bra läromedel i någon mån kan kompensera för obehöriga lärare. Det är av stor vikt att professionen är delaktig i detta på ett sätt som bidrar till engagemang, ansvar och professionalism i granskningen. En granskning av läromedel och utveckling av material och metoder bör drivas av lärarprofessionen i samarbete med lärosäten.

19.3.2 Nyanlända barn och ungdomar

Rekommendation: *Genomför de förslag om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som lämnades i SOU 2019:18. Uppdra åt Skolverket att formera en stödstruktur för att säkerställa att alla kommuner, oavsett storlek, har kapacitet att erbjuda studiehandledning och modersmålsundervisning.*

Grundskolenämnden är i huvudsak positiv till rekommendationen. Grundskolenämnden är dock kritisk till förslaget i SOU 2019:18 som syftar till att inte införa några särskilda behörighetskrav för att arbeta med studiehandledning på modersmål i enlighet med de resonemang som nämnden tidigare framfört avseende den utredningen.

31.5 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Grundskolenämnden är positiv till förslaget och har inga synpunkter att lämna.

31.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Grundskolenämnden är positiv till förslaget och har inga synpunkter att lämna.

Ordförande

.....
Sara Wettergren
.....

Direktör

.....
Anders Malmquist
.....

John Eklöf (M), Cecilia Barwén (M) och Sofie Andersson (M) anmäler reservation och avser inkomma med en skriftlig reservation.

Joacim Ahlqvist (C) anmäler reservation och avser inkomma med en skriftlig reservation.

Nima Gholam Ali Pour (SD) och Ulf Blomström (SD) anmäler reservation och avser inkomma med en skriftlig reservation.

Ordföranden avser inkomma med ett särskilt yttrande.

Malte Roos (MP) avser inkomma med ett särskilt yttrande.