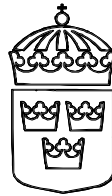


Kommittédirektiv



Ökad likvärdighet genom minskad
skolsegregation och förbättrad
resurstilldelning

Dir.
2018:71

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola. Syftet är att öka likvärdigheten inom berörda skolformer.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola,
- kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen samt hur skillnaden i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten,
- om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2020.

Likvärdigheten inom den svenska skolan behöver stärkas

Enligt 1 kap. 8 § skollagen (2010:800) ska alla ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Likvärdighet betyder inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns alltså utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever. Likvärdigheten upprätthålls av mål och krav i skollagen, läroplaner och andra författningar. Hur verksamheten ska utformas för att man ska nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Kvaliteten i verksamheten ska dock vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs (prop. 2009/10:165 s. 228 f. och 638).

Genom Statens skolinspektions tillsyn vet vi att det i dag finns många skolor och huvudmän vars verksamhet har brister i kvaliteten och inte lever upp till de författningsmässiga krav som ställs på utbildningen (se t.ex. Skolinspektionens årsredovisning för 2016). Vid den regelbundna tillsynen 2016 konstaterades t.ex. brister gällande grundskolan hos 62 procent av de granskade huvudmännen.

Skolsegregationen har ökat

Statens skolverk har senast i en rapport från 2018 konstaterat att det finns en ökande skolsegregation (rapport 467). Elever har sedan slutet av 90-talet blivit allt mer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Denna ökning har dock avstannat de sista åren samtidigt som skolans socioekonomiska sammansättning har fått en större betydelse för elevernas betyg. Detta innebär att elever med samma socioekonomiska bakgrund får högre betyg om de går i en skola med gynnsam socioekonomisk sammansättning jämfört med om de går i en skola med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning. Mest påverkas elever med sämre socioekonomiska

förutsättningar. År 2000 kunde dessa elever förväntas få 10 meritvärdespoäng mer om de gick i en skola med gynnsam socioekonomisk elevsammansättning. 2015 hade denna skillnad ökat till 29 meritvärdespoäng. Vidare har elevernas socioekonomiska bakgrund generellt fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Den socioekonomiska bakgrunden har visserligen alltid haft en stor betydelse för elevernas resultat, men sedan slutet av 00-talet har betydelsen ökat efter att under lång tid legat på ungefär samma nivå. Även skillnaderna i betygsresultat mellan skolor har ökat. Mellan 2000 och 2016 har de fördubblats.

Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har visat att skillnaderna i resultat ökar mellan skolor. Enligt IFAU beror den ökade resultatskillnaden på att elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen över tid sett till elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan i sin tur framförallt kopplas till den ökade bostadssegregationen, och i begränsad utsträckning också till det fria skolvalet (IFAU:s rapport 2015:5).

Även den senaste PISA-undersökningen från 2015 (Programme for International Student Assessment) visar på bristande likvärdighet. I PISA definieras likvärdighet som möjligheten för alla elever, oavsett skilda förutsättningar, att få tillgång till och tillgodogöra sig en högkvalitativ utbildning. Jämfört med PISA 2006 har likvärdigheten i den svenska skolan försämrats vad gäller fem av sju indikatorer på likvärdighet i PISA 2015 (Skolverkets rapport 450). Inte någon indikator visade på en förbättring. Enligt en av indikatorerna har familjebakgrunden nu en större betydelse i Sverige än i ett genomsnittligt OECD-land (Organisation for Economic Co-operation and Development). Vidare har den totala variationen i elevers resultat i naturvetenskap, som var undersökningens huvudämne, ökat jämfört med PISA 2006. Den ökade totala variationen beror inte bara på att det har tillkommit fler utlandsfödda elever, utan framträder även när enbart elever med inhemsk bakgrund tas med i beräkningen. Rapporten visar även på en kraftig ökning av resultatskillnaderna mellan skolor. Vidare förefaller skolans socioekonomiska sammansättning ha fått större betydelse för en

elevs resultat, även om dessa resultat ska tolkas med viss försiktighet.

År 2015 tillsatte regeringen en skolkommision med företrädare för bl.a. lärare, rektorer och elever samt forskare. Uppdraget var att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Skolkommisionen (U 2015:03) lyfter i sitt delbetänkande fram att skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter, vilket har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen och därmed lägre kunskapsresultat (SOU 2016:38). Bland svagheter som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor nämns bl.a. skolsegregationen.

När det gäller skolsegregationen framhäver Skolkommisionen att resultatskillnaderna mellan grundskolor ökar starkt. Ökningen förklaras av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Denna ökade uppdelning av skolor riskerar att leda till försämrad likvärdighet i form av ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Den innebär också att det viktiga värde som ligger i att elever med olika bakgrund möts i skolan urholkas.

Resurstilldelning görs inte alltid utifrån skolornas behov

En annan bidragande orsak till den bristande likvärdigheten är enligt Skolkommisionen den alltför svaga kompensatoriska resursfördelningen i det svenska skolsystemet. Detta har bl.a. belysts i rapporter från Skolverket (se t.ex. rapport 391) och Skolinspektionen (se rapport 2014:1). Till exempel visade Skolinspektionens granskning att det var få av de granskade kommunerna som tydligt styrde resurser till de enheter som har störst behov utifrån barns och elevers måluppfyllelse och den socioekonomiska strukturen. Flertalet av de granskade kommunerna behövde även förbättra uppföljningen och utvärderingen av resursfördelningen.

Skolkommisionen framhåller att det finns stora skillnader mellan kommunerna i den totala resurstilldelningen till skolan. Dessa skillnader är delvis strukturellt betingade, t.ex. avseende

olika demografiska och geografiska förhållanden, men de återspeglar även skilda ambitionsnivåer. Det finns också stora skillnader i hur stor del av resurserna som fördelas efter skolornas förutsättningar.

Skolkommissionens förslag

Skolkommissionen föreslår i sitt slutbetänkande en nationell strategi för att skapa ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet (SOU 2017:35). Förslagen ska gynna samtliga elever och målet är att alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Detta ska förbättra skolresultaten, men även exempelvis utgöra ett bidrag till arbetet för att stärka jämställdheten mellan flickor och pojkar. Strategin berör förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och innefattar bl.a. åtgärder för minskad skolsegregation och ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering.

Genomförandet av Skolkommissionens strategi kräver åtgärder av olika aktörer på både kort och lång sikt. Regeringen har påbörjat genomförandet av flera förslag. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen exempelvis en kraftig förstärkning av den statliga finansieringen av skolan i enlighet med Skolkommissionens förslag (prop. 2017/18:1). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag. Med en infasning över tre år avsätts sex miljarder kronor för syftet. Det statliga stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska fördelas så att resurserna viktas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta statsbidrag med i förväg tilldelade bidragsramar och möjlighet att använda medlen utifrån lokala förutsättningar och behov innebär i dessa delar av sin utformning en utveckling i linje med det förslag Riksrevisionen redovisade i en granskningsrapport avseende riktade statsbidrag inom skolområdet (Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov, RIR 2017:30, s. 54).

I vissa fall föreslår Skolkommissionen att frågor ska utredas vidare. Regeringen har redan omhändertagit vissa av dessa frågor. Till exempel tillsattes en särskild utredare för att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av de

statliga myndigheterna på skolområdet (dir. 2017:37). En del av uppdraget var att, utifrån Skolkommissionens förslag, utreda behovet av en ökad statlig regional närvaro i syfte att stärka huvudmännen. Utredningen lämnade sitt betänkande i juni 2018 (SOU 2018:41).

Även åtgärder som syftar till att minska skolsegregationen och öka de finansiella förutsättningarna för en likvärdig skola kräver enligt Skolkommissionen närmare överväganden. Regeringen delar denna bedömning och anser att det finns anledning att närmare utreda frågorna och vid behov vidta åtgärder som syftar till att minska skolsegregationen och om skillnader i avsatta resurser till skolan påverkar elevernas kunskapsresultat, föreslå åtgärder för att minska dessa skillnader.

Uppdraget att föreslå åtgärder för minskad skolsegregation

Hur kan kommuner ges bättre förutsättningar att skapa en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter?

Hemkommunen har ett övergripande ansvar för att barn i kommunen får utbildning i förskoleklass, grundskola och grundsärskola (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen). Kommunen ska som huvudregel erbjuda utbildning inom sin egen verksamhet, om barnets vårdnadshavare t.ex. inte väljer en fristående förskoleklass eller skola. Kommunen är vidare skyldig att vid utformningen av sin grundskola och grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen).

Enligt dagens bestämmelser om placering vid en specifik skolenhet i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska en elev i första hand placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå (9 kap 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket skollagen). Om den önskade placeringen skulle medföra att en annans elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan av kommunens skolenheter. Vid fler sökande än platser gäller således en allmänt hållen närhetsprincip som innebär att en

vårdnadshavares önskemål om placering inte får medföra att en annan elev får en skolplacering för långt från hemmet. Om antalet sökande elever är större än antalet platser bedömer kommunen vilka elever som har rätt till plats.

Kommunen får annars frånga vårdnadshavares önskemål om placering endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller, vad avser grundskolan och grundsärskolan, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (9 kap 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket skollagen).

Kommunens beslut om placering vid en viss skolenhet i förskoleklass och grundskolan överklagas till två olika instanser beroende på om kommunen har grundat sitt beslut på bestämmelserna om närhetsprincipen eller på bestämmelserna om undantag från närhetsprincipen. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2015 ref. 50 uttalat att detta är en olycklig ordning med hänsyn till bestämmelsernas inbördes samband. Skolväsendets överklagandenämnd har i sitt remissyttrande över Skolkommisionens slutbetänkande påpekat att skolplaceringsbestämmelserna föranleder stor osäkerhet för elever, vårdnadshavare, kommuner och överprövande instanser i fråga om tillämpning och överklagbarhet. Det finns enligt nämnden tungt vägande skäl att se över placeringsbestämmelsernas innebörd och utformning, Det gäller såväl den s.k. närhetsprincipen i placeringsparagrafens första stycke som undantagsbestämmelserna i andra stycket. Överklagandenämnden efterlyser vidare en analys av om det är en rimlig ordning att ett och samma beslut kan överklagas till olika instanser beroende på vilken grund för avslag som tillämpats.

Skolkommisionen gör bedömningen att den nuvarande utformningen av närhetsprincipen skapar begränsningar för kommuner att tillräckligt effektivt arbeta för en allsidig social sammansättning av elever i sina skolor och därmed minska skolsegregationen. Enligt Skolkommisionen råder det stor osäkerhet om vad skollagens närhetsprincip i enskilda fall innebär för rättigheter för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att

organisera sitt skolväsende i syfte att minska skolsegregationen. Skolkommissionen anser därför att det bör utredas hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg för att motverka skolsegregationen.

Många kommuner verkar redan i dag aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter. Kommunernas arbete försvåras emellertid av att det finns oklarheter i vilka möjligheter som ryms inom dagens regelverk. Regeringen delar därmed Skolkommissionens bedömning att regelverket om placering vid en kommunal skolenhet bör ses över och förtydligas i syfte att ge kommunerna tydliga förutsättningar och bättre verktyg för att motverka skolsegregationen. Översynen bör även inkludera bestämmelserna om överklagande av beslut om placering. Utgångspunkten för översynen ska vara att det s.k. fria skolvalet (möjligheten att välja skola) ska behållas. På samma sätt som i dag ska det alltså i första hand vara barnets vårdnadshavare som ska välja skola. Skolkommissionen föreslår vidare att ett s.k. aktivt skolval ska införas. Genom ett införande av aktivt skolval, dvs. att placering av elever i förskoleklass och grundskola ska göras utifrån en ansökan, skulle vårdnadshavare i ännu större utsträckning än i dag välja skola till sina barn. Det är endast om detta val inte kan tillgodoses som frågan om urval blir aktuell.

Inom ramen för uppdraget bör det kartläggas vilka metoder som kommuner använder i dag vid placering av elever och hur dessa metoder kan användas, utvecklas och kombineras för att främja en allsidig social sammansättning av elever. Exempel på befintliga metoder är utformning av s.k. upptagnings- eller anvisningsområden, dvs. geografiska områden inom vilka elever placeras vid en viss skola. Ett annat exempel är användandet av s.k. skolkedjor, där elever på en skola med lägre årskurser har förtur till en bestämd skola med högre årskurser. Regeringen anser att skolkedjor är ett alternativ som bör undersökas närmare, bl.a. eftersom modellen kan användas för att styra urvalet till högre årskurser – där åtgärder enligt Skolkommissionen framförallt behövs. Fristående skolor har redan i dag liknande möjligheter eftersom de kan använda ett verksamhetsmässigt samband

till en viss skola eller en pedagogisk inriktning som urvalskriterium. Metoden kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare.

Viktiga utgångspunkter för övervägandena i denna del bör vara att kommunerna ska ha möjlighet att skapa en jämnare fördelning av nyanlända elever och elever med olika socioekonomisk bakgrund vid de kommunala skolenheterna. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att kommunerna ges möjlighet att beakta vissa objektiva socioekonomiska parametrar vid skolplaceringen. Kommunerna bör vidare alltid kunna använda syskonförtur vid placering av elever och det ska finnas en rätt till skolplacering med godtagbara kommunikativa förhållanden och rimlig närhet till hemmet.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka metoder för placering av elever inom förskoleklass och grundskola som kommuner använder i dag och analysera hur dessa kan användas för att främja en allsidig social sammanställning av elever,
- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om placering kan ändras för att ge kommuner bättre möjlighet att främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskolan samt säkerställa att kommunerna alltid ska kunna använda syskonförtur som urvalskriterium,
- analysera och ta ställning till om det finns behov att även ändra bestämmelserna om placering i grundsärskolan,
- analysera och ta ställning till hur kommunens beslut om placering ska kunna överklagas,
- analysera och ta ställning till behovet av följdändringar i andra bestämmelser, exempelvis bestämmelsen om rätten till skolskjuts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även fristående förskoleklasser och skolor bör i större utsträckning ha en allsidig social sammansättning av elever

Av skollagen följer att fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska vara öppna för alla elever, oavsett om de

är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte (9 kap. 17 § första stycket, 10 kap. 35 § första stycket och 11 kap. 34 § första stycket). Om det finns fler sökande än platser till en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med att en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen och som Skolinspektionen godkänt (9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 11 kap. 35 § skollagen). I förarbetena till skollagen anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet som exempel på urvalsgrunder som ska anses vara förenliga med öppenhetskravet (prop. 1995/96:200 s. 70 och prop. 2009/10:165 s. 744). De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är anmälningstid, syskonförtur, plats i förskoleklass, geografisk närhet och verksamhetsmässigt samband (kan vara organisatoriskt eller pedagogiskt). Som jämförelse kan nämnas att det enda generella urvalskriteriet som är reglerat för kommunala skolor är närhetsprincipen. De fristående skolorna måste vara tydliga med vilka urvalskriterier de tillämpar och utifrån vilken rangordning kriterierna används vid urval av elever.

Den 1 november 2016 infördes även en möjlighet för huvudmän för fristående skolor att inrätta en särskild kvot för elever som varit bosatta i Sverige kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret (prop. 2015/16:184 och SFS 2016:910). Syftet är att fristående skolor som har kö lättare ska kunna ta emot nyanlända elever. Den särskilda kvoten kan användas vid urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som har fler sökande än det finns platser. Det är huvudmannen för skolan som bestämmer om denna möjlighet ska användas och hur många platser som i sådana fall ska ingå i den särskilda kvoten. Dessa platser får dock motsvara högst fem procent av det högsta antal elever som huvudmannen har beslutat att skolan har möjlighet att ge utbildning med bibehållen god kvalitet under det aktuella läsåret. Bestämmelserna om den särskilda kvoten upphör att gälla vid utgången av 2021.

Möjligheten till en särskild kvot vid urval till fristående skolor inte i sig är tillräckligt för att nå målet om en jämn fördelning av

nyanlända elever. Nu gällande bestämmelser om detta är dessutom begränsade i tid. Det behöver därför utredas hur bestämmelser om urval till fristående skolor kan utformas på ett sätt som bl.a. främjar en jämn fördelning av nyanlända elever. Ett alternativ som bör undersökas är om även huvudmän för fristående skolor ska följa en av kommunen eller av staten bestämd modell för intagning av elever, t.ex. samma principer som kommunen där den fristående skolan är belägen använder vid placering av elever vid sina skolenheter. Skolkommissionen framhåller i sitt slutbetänkande att eftersom de fristående skolorna ofta använder kötid som urvalsgrund, krävs i vissa fall god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär friskola. Kötid som urvalskriterium utestänger därmed många elever som kommit sent till Sverige eller som har flyttat inom Sverige. Även elever med vårdnadshavare som inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Om föräldrar från olika socioekonomiska förhållanden har olika tillgång till information om hur skolvalet fungerar och vilka urvalsgrunder som tillämpas, kan segregation uppstå. Mot denna bakgrund föreslår Skolkommissionen att kötid ska ersättas med lottning som godkänt urvalskriterium när antalet sökande till en skolenhet överstiger antalet platser. Lottning är till skillnad från kötid neutralt och riskerar inte att förstärka skolsegregationen. I sitt remissvar på Skolkommissionens slutbetänkande framhåller dock Friskolornas riksförbund att lottning inte bör utgöra en generell urvalsgrund, detta eftersom modellen inte kan anses vara förenlig med det aktiva skolvalet och vårdnadshavares rätt att välja skola. Förbundet instämmer dock i att dagens kötider till populära fristående skolor, där vårdnadshavare kan vara tvungna att ställa barnet i kö strax efter födseln för att få en plats, utgör ett problem. En möjlig modell för att komma till rätta med problemet är enligt förbundet att anmälan tidigast ska kunna göras den dag barnet fyller fyra år. Kötiden skulle då räknas med utgångspunkt från den tidpunkt under dagen som anmälan gjorts. Detta för att inte gynna barn som fyller år tidigare på året. Om fler barn ställs i kö exakt samtidigt skulle enligt förbundet lottning inom kön kunna utgöra urvalsgrund.

Regeringen delar Skolkommisionens bedömning att dagens bestämmelser om urval till fristående skolor inte i tillräcklig utsträckning främjar en allsidig social sammansättning av elever. I likhet med Friskolornas riksförbund anser regeringen även att en modell med åldersgräns för när ett barn kan ställas i kö till fristående skolor bör undersökas. Utöver generella bestämmelser om urval måste även beaktas att särskilda urvalsregler för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan behövas. Det finns mot denna bakgrund skäl att utreda vilka åtgärder, eventuellt i kombination med inslag av lottning, som kan vidtas för att främja en mer allsidig social sammansättning av elever även på fristående skolor.

Utredaren ska därför

- analysera om och i så fall hur gällande bestämmelser om mottagande och urval kan tillämpas på ett sätt som främjar en allsidig social sammansättning av elever vid fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor,
- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om mottagande och urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor kan ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever,
- analysera och ta ställning till om kommunen där skolan är belägen eller en skolmyndighet bör ges inflytande över vilka urvalskriterier som huvudmän för fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska använda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett förslag till gemensamt antagningssystem för kommunala och fristående skolor bör tas fram

Enligt gällande bestämmelser hanterar varje kommun och varje enskild huvudman frågor om placering respektive mottagande och urval av elever till den egna skolenheten.

Skolkostnadsutredningen har tidigare utrett frågan om att införa en gemensam antagning för kommunala och fristående skolor (dir. 2015:37). Utredningen bedömde att ett mer centraliserat antagningssystem rent principiellt skulle kunna ha fördelar dels för att skapa förutsättningar för en rättssäker och enhetlig

antagning, dels för att skapa en effektiv administration (SOU 2016:66). Utredningen konstaterade dock att det också finns en rad principiella och praktiska problem med en gemensam kö administrerad av lägeskommunen. Ett av problemen som utredningen lyfte fram var att det i dag gäller olika regler för placering/mottagande samt urval av elever till kommunala respektive fristående skolor. I stället föreslogs andra åtgärder för att stärka elevers rättssäkerhet i samband med antagning till fristående skolor, bl.a. införandet av ett krav på formell ansökningshandling.

Skolkommissionen förespråkar i sitt slutbetänkande att en utredning tillsätts med uppdrag att utarbeta ett gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman. Rekommendationen görs mot bakgrund av att eventuella ändringar i urvalsreglerna kan ge nya argument för en gemensam antagning. Skolkommissionen bedömer även att möjligheten att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret. Det får enligt Skolkommissionen till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. En begränsning av möjligheten att byta skola skulle därför enligt Skolkommissionen bidra till förbättrade förutsättningar för att på ett effektivt sätt planera resursutnyttjandet.

Skolkommissionen föreslår vidare att ett s.k. aktivt skolval ska införas. Placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska enligt förslaget göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna som lämnas in till hemkommunen. När det gäller ansökan till fristående skolor konstaterar Skolkommissionen att Skolkostnadsutredningen redan lämnat förslag om att obligatorisk ansökan som avser fristående skolor ska införas (SOU 2016:66).

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att ett förslag på gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman bör tas fram. Detta mot bakgrund av att nya bestämmelser om placering/mottagande och urval till skolor kan

innebära skäl att införa en gemensam antagning till kommunala och fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor. Ett förslag på gemensamt antagningssystem bör tas fram utifrån en analys av både lokala och regionala lösningar, bl.a. med utgångspunkt i överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning. Det bör vidare analyseras hur ett sådant system kan organiseras och inkludera införandet av ett s.k. aktivt skolval, med utgångspunkt i Skolkommissionens och Skolkostnadsutredningens förslag om ett skriftligt ansökningsförfarande. Det kan vidare finnas skäl att införa vissa begränsningar i möjligheten till skolbyte, t.ex. genom att skolval som huvudregel endast kan göras vid specifika tidpunkter.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur ett gemensamt antagningssystem till kommunala och fristående skolor med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola kan införas,
- inom ramen för detta, och med beaktande av överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning, analysera både lokala och regionala lösningar och lämna förslag på hur ett sådant gemensamt antagningssystem kan organiseras och inkludera ett s.k. aktivt skolval,
- analysera om och i så fall hur en begränsning av möjligheten till skolbyte bör införas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över resursernas betydelse för en jämlik kunskapsskola

Det finns i dag stora skillnader i kommuners resurstilldelning

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a §). Det är upp till varje kommun att avgöra hur mycket medel som ska tilldelas totalt till de egna skolorna och till respektive skolenhet. Kommunen fördelar även medel till huvudmän för fristående skolor som tillhandahåller

utbildning för elever som är bosatta i kommunen. Denna resurstilldelning görs utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna genom ett s.k. grundbelopp för varje elev. Därutöver ska i vissa fall ett tilläggsbelopp lämnas, t.ex. för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Hur mycket resurser som kommunen tilldelar de egna skolorna påverkar därmed även tilldelningen till de fristående skolorna. Hur de fristående huvudmännen använder resurserna bestämmer de själva.

Enligt Statens skolverks officiella statistik för 2016 var den totala kostnaden för förskoleklass och grundskola knappt 114 miljarder kronor. Merparten av dessa kostnader finansieras i dag med kommunalskatten. Därutöver tillkommer generella och riktade statsbidrag till kommuner och andra skolhuvudmän.

Det finns i dag stora skillnader i hur mycket resurser som olika kommuner lägger på skolan. Enligt Skolverkets statistik för 2016 var kostnaden per elev i grundskolan i genomsnitt 106 700 kronor. Kostnaderna för olika kommuner varierade från som lägst 94 300 kronor till som högst 134 200 kronor per elev. Kostnaden för undervisningen varierade från som lägst 45 400 kronor till som högst 80 100 kronor per elev. Kostnaden för elevhälsan varierade från 1 610 till 4 300 kronor per elev.

Skolkommissionens förslag om ökat nationellt ansvar för finansieringen av skolan

Skolkommissionen bedömer i sitt slutbetänkande att skillnaderna mellan kommuner i avsatta medel till skolor förvisso till stor del beror på skilda demografiska och geografiska förhållanden, men att det även finns skillnader som följer av olika ambitionsnivåer. Vid en jämförelse mellan kommuner framgår vidare enligt kommissionen att kostnaderna för undervisning och elevhälsa saknar korrelation med elevernas socioekonomiska bakgrund. Det finns vidare stora variationer mellan kommuner i hur stor del av resurserna som fördelades efter skolenhetens skiftande förutsättningar. Skolkommissionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget, som i sin

tur genererar skillnader i behov av kompensatoriska åtgärder. Det finns inte heller några garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser.

Kommissionen framhåller att det finns belägg för att ekonomiska resurser har betydelse för elevers resultat. Ekonomiska resurser leder dock inte till bättre resultat med automatik, de måste riktas till rätt personer och användas på rätt sätt. De resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är framför allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd undervisningstid som elever får i skolan. Vidare har ekonomiska resurser olika betydelse för olika grupper av elever, och effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart.

Skolkommissionen gör bedömningen att en likvärdig skola fordrar en resursfördelning som i större utsträckning än i dag tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Vidare görs bedömningen att det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för finansiering av undervisning och elevhälsa. Skolkommissionen bedömer att det är angeläget att fortsatt analysera orsakerna till skillnader mellan kommunerna avseende resurser för undervisning och elevhälsa. Det är enligt kommissionen viktigt att ta reda på i vilken utsträckning dessa skillnader beror på skilda förutsättningar, skilda ambitioner respektive skillnader i effektivitet i skoluppdragets utförande. På motsvarande sätt bör enligt kommissionen eventuella kostnadsskillnader hos enskilda huvudmän avseende undervisning och elevhälsa analyseras.

Skolkommissionen gör även bedömningen att staten bör ha en beredskap för att ta över det finansiella ansvaret för skolan och föreslår att förutsättningarna för ett s.k. sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan ska utredas. Ett sektorsbidrag innebär att staten fördelar medel till hela eller stora delar av kommunernas skolverksamhet. Sådant bidrag kan exempelvis betalas ut till undervisning och elevhälsa eller till hela skolverksamheten. En fördel med ett sektorsbidrag är enligt Skolkommissionen att staten kan styra över hela resurstilldelningen, vilket möjliggör en stärkt likvärdighet i resurstill-

delningen. Skolkommissionen ser emellertid även en rad svårigheter med införandet av ett sektorsbidrag. En nackdel kan vara att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. En annan nackdel som identifierats är att modellen innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ytterligare en svårighet ligger i genomförandet som kan kräva en skatteväxling mellan kommunsektorn och staten. Det är enligt Skolkommissionen rimligt att resa frågan huruvida ett sektorsbidrag över huvud taget är möjligt att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.

Utöver behovet att se över finansieringen av förskoleklassen och grundskolan kan även nämnas att Skolkommissionen i sitt slutbetänkande bedömer att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar även för gymnasieskolans finansiering samt dimensionering av utbildningen. Skolkommissionen föreslår därför i sitt slutbetänkande att det tillsätts en utredning för att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansieringen och styrningen av gymnasieskolan. Regeringen beslutade den 8 mars att uppdraga åt en särskild utredare att föreslå hur gymnasial utbildning genom en regionalt baserad modell på ett bättre sätt kan planeras och dimensioneras (dir. 2018:17). Utredningen, som har tagit sig namnet utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning, ska också föreslå hur finansieringen av utbildning som ingår i en sådan regional planeringsmodell ska ske.

Ytterligare analys behövs av hur resurstilldelningen kan stärka likvärdigheten i skolan

Regeringen delar Skolkommissionens bedömning att det är angeläget att fördjupa analysen av skillnaderna i avsatta resurser för skolan hos olika huvudmän. Viktiga aspekter att belysa är orsaken till skillnaderna och deras effekt på resultaten. En sådan djupgående analys gör det möjligt att avgöra vilka åtgärder som skulle vara mest ändamålsenliga för att långsiktigt förbättra resultaten i skolan. Åtgärderna som föreslås kan, beroende av vad analysen visar, vara av mindre eller mer ingripande karaktär. Det är angeläget att, förutom åtgärder som tar direkt sikte på

skillnader i avsatta resurser och hur en minskning av skillnaden kan förbättra kunskapsresultaten, även överväga andra kompletterande åtgärder när det gäller resurstilldelningen så att den bättre bidrar till ökade resultat och ökad likvärdighet. Det är här viktigt att framhålla att det ska göras noggranna överväganden kring för- och nackdelar med olika förslag. Vid överväganden kring förskoleklassen och grundskolan bör även övriga obligatoriska skolformer inbegripas, dvs. grundsärskolan, sameskolan och specialskolan.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen,
- analysera hur dagens finansiering tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning,
- analysera vilka effekter skillnaderna i avsatta resurser har på kunskapsresultaten,
- om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på skatteområdet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslagen. Härefter ingår bl.a. att beskriva eventuella konsekvenser som förslagen kan få för gymnasieskolan. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med

funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv. Utredaren ska vidare, i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredningen ska också särskilt analysera hur kommunala och enskilda huvudmäns skilda förutsättningar påverkar och påverkas av de förslag utredningen lämnar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredningen ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet, Statskontoret, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Fri-skolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, elev- och föräldraorganisationer, aktörer med regionalt utvecklingsansvar samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska samråda med Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (dir. 2018:17) samt Kostnadsutjämningsutredningen (dir. 2016:91). Vidare ska utredningen i sitt arbete beakta överväganden från 2017 års skolmyndighetsutredning i betänkandet Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2020.

(Utbildningsdepartementet)