

Förändring av resursfördelning för ökad likvärdighet i grundskolan

Förslag från Nätverket för en
likvärdig skola

2020-03-02

NÄTVERKET FÖR EN LIKVÄRDIG SKOLA

Boel Vallgård
Johan Enfeldt
Bo Karlsson

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
1.1	Utgångspunkt för nätverkets förslag om resursfördelning	3
1.2	Lagen bidrar till en olikvärdig skola	3
1.3	Nätverkets förslag på förändringar i lagen i syfte att främja en likvärdig skola	4
1.4	Nätverkets lagförslag främjar en välfungerande skola	4
2	Tidigare lagstiftning angående kommunala och fristående huvudmäns skilda uppdrag och förutsättningar	5
3	Merkostnader för kommunerna	7
3.1	Kommunernas utbudsansvar innebär att fullt kapacitetsutnyttjande ej är möjligt	7
3.2	Kommunernas utbudsansvar leder till dyrare lokaler	8
3.3	Kommunernas skolor har en högre andel elever med större behov	9
3.3.1	Statistiskt påvisade behovskillnader	9
3.3.2	Statistiskt dolda behovskillnader	10
3.3.3	Subjektivt underskattade behovskillnader	11
3.4	Kostnad för beredskap för nedläggning av skolor	12
4	Lagändringar för ökad likvärdighet	12
4.1	Kompensation för kommunens utbudsansvar	12
4.2	Socioekonomisk resursfördelning	13
4.2.1	Graden av kompensation behöver öka	13
4.3	Krav på verksamhetens utformning	16
4.4	Anpassa kontrollen till driftsformen	16
5	Ytterligare aspekter att utreda	17
5.1	Framtidsscenario för den kommunala skolan	17
5.2	Otillräcklig kontroll av skattemedlens användning	17
5.3	Utarmning av kommunens infrastruktur	18
5.4	Fragmentisering av en fundamental samhällsinstitution	18
5.5	Statligt ansvar för skolans finansiering	18
5.6	Etableringsrätt för fristående skolor och urvalskriterier till översökta skolor	19
6	Bilaga 1 Ur SOU 1992:38 Bidrag och elevavgifter. Angående skillnaderna i förutsättningar för kommunala och fristående skolor samt befarade konsekvenser om skillnaderna inte beaktas vid resurstilldelning.	20
7	Bilaga 2 Kommentar till sambandsanalys i SOU 2019:40, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan	24

1 Sammanfattning

1.1 Utgångspunkt för nätverkets förslag om resursfördelning

Utgångspunkter för nedanstående förslag från Nätverket för en likvärdig skola är att förslaget ska

- jämna ut förutsättningarna så att kommunala skolor inte missgynnas ekonomiskt
- motverka marknadsmekanismers inflytande över skolan
- bidra till minskad skolsegregation
- bidra till ökad likvärdighet
- vara återhållsamt med krav på utförandet och ej detaljstyra huvudmannens organisation
- vara politiskt möjligt att få igenom

1.2 Lagen bidrar till en olikvärdig skola

- **Fristående huvudmän överkompenseras och kommunala underkompenseras**

Skolpengens konstruktion innebär att fristående huvudmän ska tilldelas resurser för sina skolor enligt samma principer som de kommunala skolorna. Samtidigt har kommunen ansvar för varje barns rätt till skola, här omnämnt som utbudsansvar¹ och andra skyldigheter som inte får beaktas vid resursfördelningen. På så vis tvingas kommunerna att överkompensera fristående huvudmän. Eftersom kommunen har begränsat med pengar leder detta samtidigt till en underkompensation av kommunala huvudmän.

- **Konkurrensstyrningen ökar olikvärdigheten mellan skolor**

Systemet med skolval, skolpeng som följer eleven och etableringsrätt leder till en konkurrens mellan skolor, vilket förstärker olikvärdigheten mellan skolorna. I enlighet med intentionen med att införa konkurrens mellan skolor så har skolor som ”lyckas” eller är ”bättre” fler sökande. Med skolpengen gynnas de ekonomiskt när de kan fylla sina klasser och sin skola optimalt. Medan skolor som är ”sämre” eller ”misslyckas” och därmed får färre elever

¹ Med kommunens utbudsansvar menar vi kommunens helhetsansvar, att alla elever folkbokförda i kommunen har en skolplats, dessutom på rimligt avstånd från sitt hem relativt elevens ålder samt att det finns skolplatser anpassade för elevers olika förutsättningar och behov. I skollagen uttrycks detta som en rättighet för eleven men innebär samtidigt en skyldighet för kommunen.

Skollagen 1 kap. Lika tillgång till utbildning

8 § Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

samtidigt får sämre ekonomiska förutsättningar. På så vis förstärks skillnaderna mellan skolor.

- **Konkurrensstyrningen ökar ojämlikheten mellan elever**

I översökta skolor är elever med resursstarkare familjer överrepresenterade medan i skolor som blir bortvalda är elever med större behov och från mer resurssvaga familjer överrepresenterade. På så vis tenderar elever med mer ogynnsamma förutsättningar att gå i skolor med sämre ekonomiska förutsättningar och elever med mer gynnsamma förutsättningar går i skolor med bättre ekonomiska förutsättningar. Det innebär att skolpengssystemet försvårar skolans kompensatoriska uppdrag, som förutsätter att resurser fördelas efter elevernas förutsättningar och behov.

- **Skolor med varierande antal elever får sämre förutsättningar**

Skolor som inte är översökta har variationer i antalet elever och får svårare att planera sin verksamhet. Enligt lagen är det huvudmannen, inte skolan, som tilldelas skolpengen. Men genom att alla skolor är utsatta för konkurrens blir det följdriktigt att kommuner tillämpar skolpeng även gentemot sina egna skolor.

1.3 Nätverkets förslag på förändringar i lagen i syfte att främja en likvärdig skola

- A. Tillåt kommunerna att kompensera sin egen verksamhet för ett mer omfattande uppdrag och ansvar för varje barns rätt till skolgång och rätt till en skola anpassad efter elevers olika förutsättningar och behov (utbudsansvaret),² fler elever med större behov av stöd samt för att säkra tillgången till en offentligt driven skola som en möjlighet för eleven att välja och som en värdefull tillgång för närsamhället.
- B. Öka graden av omfördelning i det socioekonomiskt baserade Statsbidrag för en likvärdig skola och anpassa storleken på det totala statsbidraget efter socioekonomiska förändringar i den totala elevsammansättningen. Öka träffsäkerheten i modellen.

1.4 Nätverkets lagförslag främjar en välfungerande skola

- Genom mer jämlika villkor för skolorna skapas ekonomiska förutsättningar att göra skolorna mer likvärdiga och motivet att välja bort den lokala eller anvisade skolan minskar.

² Skolkostnadsutredningen lyfte frågan om kommunernas merkostnader.

- Genom att ta bort överkompensationen till vinstsyftande skolor ökar andelen av skattemedel som går till skolverksamhet och som därmed kommer eleverna till gagn.
- Med en högre tilldelning för den kommunala skolverksamheten skapas ökat utrymme för kommunerna i egenskap av huvudmän att tillämpa andra fördelningsmodeller än skolpeng gentemot sina egna skolor.
- Med en resursfördelning som i ökad utsträckning baseras på elevernas socioekonomiska bakgrund skapas ekonomiskt utrymme för mer kraftfulla satsningar på de skolor som har de största utmaningarna.

2 Tidigare lagstiftning angående kommunala och fristående huvudmäns skilda uppdrag och förutsättningar

Bildregeringens **propositionen 1991/92:95** Om valfrihet och fristående skolor³ låg till grund för de lagändringar som skapade dagens skolsystem. I den beskrivs hur kommunen har ett större uppdrag än de fristående skolorna, vilket anförs som motiv att fristående skolor kan ges en lägre ersättning än kostnaden för den kommunala skolan.

”Kommunen har - till skillnad från en fristående skola - ett övergripande ansvar för skolväsendet, både i fråga om planering och i fråga om skyldigheten att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga elever som är hemmahörande i kommunen. En kommun kan således inte välja att i sina skolor enbart ta emot elever med en speciell intresse- eller begåvningsprofil. En kommun kan heller inte välja att endast ta emot det antal barn som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt. Skyldigheten att ta emot alla barn innebär också att kommunen måste ta emot barn som är resurskrävande, t.ex. barn med handikapp för vilka extra resurser kan behöva sättas in i form av lärartimmar, assistans och läromedel. Vidare måste kommunen ta ansvaret för de barn som inte längre kan eller vill gå i en fristående skola som de börjat i.”

”Sammantaget kan det därför vara rimligt att anta att kommunen får en högre genomsnittskostnad per elev än som normalt bör uppstå för den fristående skolan. Ett avdrag från genomsnittskostnaden bör

³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-valfrihet-och-fristaende-skolor_GF0395

därför kunna göras vid tilldelningen av medel. Avdraget bör få uppgå till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.”

Det framgår inte hur regeringspropositionen kommit fram till att upp till just 15 procents avdrag från den kommunala kostnaden får göras vid tilldelning till fristående skolor. Men det ska påpekas att detta avdrag även inkluderade skillnader mellan kommunala och fristående skolors kostnader som inte är aktuella idag. Samtidigt förutsågs inte i propositionen den sorterande effekt som konkurrensen om elever skulle leda till och som idag innebär att mer självgående elever är underrepresenterade i kommunala skolor.

I utredningen **SOU 1992:38 Bidrag och elevavgifter**⁴, framhålls skillnaderna i förutsättningar för kommunala och fristående skolor. Där beskrivs dessutom befarade konsekvenser om skillnaderna inte beaktas vid resurstilldelning.

”Om man inte tillser att de kommunala skolorna får konkurrera på lika villkor kan detta resultera i en elevtillströmning till de fristående skolorna. Vi får då större eller fler fristående skolor och färre eller dyrare kommunala skolor.”

I utredningen lyfts också att om den kommunala skolan missgynnas ekonomiskt, riskerar skolval att leda till segregation istället för en konkurrenssituation som kan stimulera till ökad kvalitet och effektivitet.

”Det föreslagna bidragssystemet kommer att påverka resursfördelningen mellan kommunala och fristående skolor, till nackdel för de kommunala skolorna. Detta antyds av de enkätsvar som skolförvaltningarna besvarat. Detta är ett bekymmer eftersom konkurrenskraftiga kommunala skolor är en förutsättning för att möjligheten att välja skola inte skall bidra till segregation. En förhoppning är att konkurrenssituationen i stället skall stimulera till ökad kvalitet och effektivitet.”

I utredningen föreslås att upp till 25 procents avdrag från den kommunala skolans kostnad får göras vid tilldelning till de fristående skolorna. Inte heller här framgår hur utredningen kommit fram till denna nivå och som tidigare nämnts fanns då vissa skillnader i kostnader mellan fristående och kommunala huvudmän, vilka inte finns idag.

Utredningens förslag om möjlighet till avdrag upp till 25 procent ligger till grund för riksdagens beslut 1995 om att höja möjligheten för avdrag från 15 procent till 25 procent. Samma år tillsätts utredningen om likvärdiga villkor och reglerna ändras åter 1996⁵, då

⁴ https://data.kb.se/datasets/2015/02/sou/1992/1992_38%28librisid_17112265%29.pdf Se bilaga 1.

⁵ Proposition 1995/96:200 där lagändringen i skollagens 6 § kap 9 finns på sid 92-93.

<https://www.regeringen.se/49b72d/contentassets/028728288d6647cfa8df9ccaa345e2ed/prop.-199596200>

procentsatsen tas bort och ersättningen blir 100 procent av kostnaden per elev i den kommunala skolan till de fristående skolorna. Eleven ses som den som ska ges likvärdiga villkor oberoende av huvudman och eleven ges möjlighet att överklaga kommunens resursfördelning till huvudmännen.

Alliansregeringen initierar en rättighetslagstiftning för de fristående huvudmännen. I **propositionen 2008/09:171**, Offentliga bidrag på lika villkor⁶, bortses från att kommunens skolor har en överrepresentation av elever med större behov av stöd. Propositionen bortser även från den kostnad som utbudsansvaret innebär. Merkostnader för kommunens utbudssansvar reduceras till ”kommunens skyldighet att ha beredskap att ta emot elever” i de fall en fristående skola läggs ner och kommer då fram till att dessa är så marginella att de ej behöver beaktas. På så vis skapas en lagstiftning som inte längre beaktar skillnaderna i villkor mellan kommunala och fristående huvudmän. Bidragen ska vara lika samtidigt som lagen inte tar hänsyn till att de kommunala och fristående huvudmännen har olika uppdrag. Ersättningen sker alltså med samma belopp för olika uppdrag. Sammantaget skapar lagstiftningen påtagligt olika villkor till nackdel för den kommunala skolan.

3 Merkostnader för kommunerna

Kommunens utbudsansvar och hur elever fördelar sig mellan kommunala och fristående skolor skapar högre kostnader för den kommunala skolan. Skollagen fastställer att kommunen har ett övergripande ansvar att tillgodose elevers rätt till utbildning och att det gäller hela kommunens geografiska område.⁷ Kommunala skolor har en överrepresentation av mer stödbehövande elever och en underrepresentation av mer självgående elever.

3.1 Kommunernas utbudsansvar innebär att fullt kapacitetsutnyttjande ej är möjligt Kommunen kan inte välja en skolvolym som gör att alla skolor och alla klasser alltid är fyllda. Tvärtom har kommunen ett ansvar för att samtliga elever har en skolplats i alla delar

⁶ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2009/03/prop.-200809171/>

⁷ Hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt denna lag har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. (10 kap 24 §)

Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. (10 kap 29 § 1:a stycket)

av kommunen. Dessutom ska kommunen klara förändringar i årskullarnas storlek. Men den kommunala skolans andel av kommunens totala resurser för skolan får enbart beräknas utifrån antal ”nyttjade platser”. Man kan säga att den kommunala skolan får behålla motsvarande en elevpeng per elev i kommunens skolor oberoende av vilken platskapacitet skolorna har. En skolkoncern kan däremot välja en utbudsnivå som innebär fyllda klasser och fylld skola. Har skolan en kö till respektive årskurs, är översökt, kan de dessutom fylla på med nya elever när skolbyte sker under terminerna. Samma gynnsamma förutsättningar gäller för idéburna skolor som är populära och har kö. Undantaget är de få friskolor som till exempel startats för att rädda en landsbygdsskola. De har ofta begränsade möjligheter att fylla klasserna och skolan.

Vilket kapacitetsutnyttjande som en kommun kan ha beror av flera faktorer. Skolor med ett mer fixt upptagningsområde, som på landsbygden, är svåra att fylla när årskullarna i området minskar. Skolor med ett mindre attraktivt läge eller mindre attraktiv elevgrupp (synliga minoriteter eller elever som uppfattas ha låg status) kan dels ha svårighet att behålla elever från det egna upptagningsområdet och svårigheter att attrahera elever från andra områden. Variationen i elevkullarnas storlek gäller både bostadsområden och kommunerna som helhet. Just nu har de flesta kommuner stora elevkullar och problemet med outnyttjad kapacitet är temporärt mindre.

Skolor nära elevens hem prioriteras i de lägre årskurserna. Beroende på avstånd och kommunikationer varierar möjligheten att centralisera skolor för de högre årskurserna. Graden av centralisering av skolorna påverkar vilket kapacitetsutnyttjande som är möjligt.

Föräldrars tendens att välja bort den kommunala skolan vid förändringar av skolorganisationen försvårar möjligheten till rationaliseringar av verksamheten genom sammanslagning av skolor.

I takt med att de fristående skolorna expanderar och eleverna blir allt mer benägna att välja en annan skola än den närmaste blir det allt svårare att anpassa skolkapaciteten, både totalt och för olika delar av kommunen, både på kort sikt och på lång sikt.

3.2 Kommunernas utbudsansvar leder till dyrare lokaler

Kommunen har ansvar för att det finns skollokaler i alla delar av kommunen. Fristående skolor kan starta där och när det finns en ekonomiskt fördelaktig lokal.

Kommunala skollokaler kan också behöva dimensioneras för prognostiserad befolkningstillväxt. Kommunala investeringar i skollokaler blir allt mer osäkra i takt med ett växande utbud av friskolor. Det kan snabbt svänga hur stor andel elever som väljer bort den lokala kommunala skolan. Detta accentueras av att kommunerna inte råder över de fristående skolornas rätt att expandera eller etablera nya skolor.

Föräldrars tendens att välja bort den kommunala skolan vid förändringar av skolorganisationen, i synnerhet om det syftar till mer allsidig elevsammansättning, bidrar till ökad risk vid nyinvesteringar.

Kommunen tvingas till dyra investeringar i nya skollokaler när elevkullarna växer och nya bostadsområden byggs. Denna merkostnad kommer för framtida investeringar att kunna avräknas vid beräkningen av skolpengen på grund av ändringar i skolförordningen regeringsbeslut januari 2018.⁸ Det är dock i dagsläget oklart vilka möjligheter detta beslut kommer att ge kommunerna.

3.3 Kommunernas skolor har en högre andel elever med större behov

Systematiska skillnader i skolornas elevsammansättning är delvis möjliga att identifiera med hjälp av socioekonomisk statistik och delvis statistiskt dold.

3.3.1 Statistiskt påvisade behovskillnader

Det finns ett starkt samband mellan grundskoleelevers socioekonomiska bakgrund och risken att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan. De fristående skolorna har i snitt en högre andel elever med gynnsam socioekonomisk bakgrund. Detta kompenseras delvis genom Statsbidrag för en likvärdig skola och genom kommunernas socioekonomiska ersättningsmodeller, men knappast fullt ut.

8

Skolförordningen 14 kap 6 § andra stycket.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras. Förordning (2018:3).

3.3.2 Statistiskt dolda behovskillnader

I alla socioekonomiska grupper finns mer och mindre stödbehövande elever. Dessa skillnader är statistiskt dolda. Elever från skolambitiösa hem och mer självgående elever i alla socioekonomiska grupper är mer benägna att välja bort den lokala skolan till förmån för en skola med högre status, högre resultat eller elever med socioekonomiskt högre status. Samtidigt är kamratkretsen särskilt viktig för elever som har en otrygg hemsituation. Därför är de mer benägna att stanna på den lokala skolan. Elever vill inte avvika från sin grupp och den som har svårigheter i skolan väljer sällan en skola där eleverna i snitt har höga betyg. Skolor med höga krav på självdisciplin och egenansvar undviks av elever med beteendesvårigheter. På så vis får tillvalda skolor en gynnsammare elevsammansättning.⁹ Dessutom kan fristående skolor begränsa sig till att ta emot elever som aktivt valt och därmed accepterat en specifik skola med ett specifikt koncept, till skillnad från de kommunala skolorna som måste vara till för alla. Urval till översökta friskolor bygger mestadels på kötid vilket ytterligare bidrar till att endast de mest skolambitiösa familjernas barn börjar på dessa skolor. Alla dessa statistiskt dolda skillnader kan antas öka i takt med att elevers skolplacering i allt högre grad bygger på skolval.

De vinstsyftande skolorna har hitintills främst attraherat de mer självgående eleverna och repellerat de mer stödbehövande eleverna. Koncernerna har genom sina undervisningskoncept och sitt varumärkesbyggande uppnått detta resultat. Sedan blir skolornas elevgrupp i sig betydelsefull för fortsatt attraktion av önskvärd kategori elever. Ty lika söker lika. Dock varierar graden av sortering mellan olika skolor. Internationella engelska skolan har genom sin marknadsförda framtoning och undervisning på ett främmande språk skapat sig ett urval av mer självgående elever. Även Kunskapsskolan har ett upplägg som förutsätter en högre grad av egenansvar för studierna. Elever som inte klarar skolornas undervisningskoncept har följdriktigt valt en skola som inte passar dem och därmed läggs ansvaret på eleven att anpassa sig eller söka sig till en annan skola. Så istället för att skolorna fullföljer sitt uppdrag att anpassa och ge särskilt stöd stöter de många gånger bort elever som är mindre lönsamma. Endast den kommunala skolan har fullt ut uppdrag att vara till för alla elever.

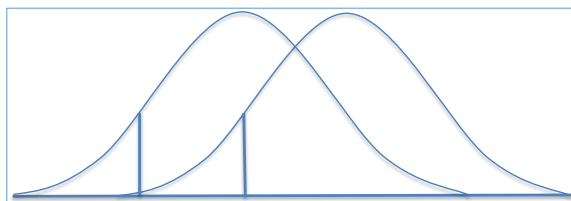
⁹ En mindre del av eleverna går på fristående skolor som snarare attraherar elever utifrån grupptillhörighet, vilket inte behöver innebära en mer gynnsam elevsammansättning.

Ett antal elever har omfattande stödbehov. Dessa elever förblir för det mesta på de kommunala skolorna. I den mån de går i fristående skolor erhåller skolorna tilläggsbelopp i enlighet med lagstiftningen för fristående skolors rättigheter.¹⁰

3.3.3 Subjektivt underskattade behovskillnader

Det finns en utbredd uppfattning att den skola man själv har insyn i har ett stort behov av extra resurser. Detta leder till att man underskattar skillnaderna i behov mellan skolor. De flesta skolor hävdar att de har 10-20 procent elever med större behov och drar slutsatsen att de har behov av extra resurser. Det är riktigt att alla skolor har elever med större behov än genomsnittseleven på respektive skola, ty alla skolor har sin normalspridning. Då framstår ”svansen” på 10-20 procent med störst behov av stöd, som elever i behov av extra resurser. Men dessa elevers stödbehov är för de mer gynnade skolorna i nivå med genomsnittseleven på mindre gynnade skolor.¹¹ Detta tenderar att leda till att resurser som fördelas utifrån enskilda elevers behov gynnar skolor med mer gynnsam elevsammansättning, där dessutom föräldrarna är mer artikulerade och pådrivande för att deras barns behov ska tillgodoses.^{12 13}

Normalfördelningen av elevers stödbehov för två skolor



¹⁰ Skollagen 10 kap 39 § Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
2. ska erbjudas modersmålsundervisning, eller
3. deltar i lovskola.

Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Lag (2017:570).

¹¹ I en uppföljning som gjordes på Uppsalas skolor, hade samtliga skolor cirka 20 procent elever med behov av särskilt stöd. Det vill säga, den femtedel av eleverna som hade störst behov av stöd, klassificerade skolorna som elever i behov av särskilt stöd.

¹² ”I skolor med resursstarka föräldrar finns ett större föräldrtryck på resurser för särskilda stödinsatser.” Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov, Skolverket 2009 s 68.

¹³ Se bilaga 2, kommentar till sambandsanalys i SOU 2019:40, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan

3.4 Kostnad för beredskap för nedläggning av skolor

Fristående skolor har rätt att stänga med kort varsel för att skolan går i konkurs eller för att huvudmannen helt enkelt inte finner verksamheten lönsam. Kommunen har då ansvar att se till att eleverna får fortsatt skolgång. Det finns flera problem med detta.

Kommuner med fristående skolor måste idag alltid ha viss beredskap för vad som händer om en fristående aktör minskar sitt elevantal eller helt enkelt stänger. Eftersom detta kan ske utan uppsägningstid kräver sådan beredskap i praktiken viss överkapacitet i både skol- och tjänstemannaorganisation. Risken för kommunerna att behöva ta över verksamhet motiverar en typ av försäkringspremie som betalas av friskolan till kommunen den ligger i.

Organisationsförändringar som tvingas fram med kort varsel blir ofta mer kostsamma än förändringar som kan planeras i förväg. Högre kostnader till följd av en med kort varsel stängd friskola höjer enligt dagens regelverk den kommunala huvudmannens totala kostnad vilket dessutom övriga fristående aktörer då ska kompenseras för.

Det är förvisso sant att också kommunala skolor stängs, ibland med kort varsel, men skillnaden är då att den kommunala huvudmannen då har fortsatt ansvar för skolgång för samtliga berörda elever. Tröskeln för att stänga en fristående skola med svag ekonomi är också lägre då den fristående huvudmannen inte på samma sätt riskerar att behöva betala ett politiskt pris för en nedläggning.

4 Lagändringar för ökad likvärdighet

4.1 Kompensation för kommunens utbudsansvar

Förslag: Minst 20 procent av kommunens skolkostnad avräknas före beräkning av skolpeng för fristående skolor.

Ersättningen för kommunens merkostnader bör sannolikt vara minst 20 procent. Eventuellt bör ersättningen variera mellan olika kommuner beroende på skillnader i kommunernas förutsättningar. Om en stark offentligt driven skola bedöms ha ett egenvärde finns motiv för att den del av resurserna som reserveras för den kommunala skolan ökas ytterligare.

Skattad beräkning av ökad tilldelning till kommunala skolor relativt fristående skolor

	Frist	Offentlig	Acc diff
Ersättning för utbudsansvar Skattad kapacitetsreserv 2 elevplatser per klass på 30 elever		+6%	6%
Mer självgående elever motsvarande 2 elever över klasstorlek på 30 elever	-5%		11%
Mer stödbehövande elever		+ 5%	16%
Högre lokalkostnader		+ 3%	19%
Kostnader för beredskap för nedläggning av fristående skolor		+ 1%	20%

När kommunen kan behålla resurser med hänsyn till sitt utbudsansvar ges ekonomiskt utrymme att ta hänsyn till varje skolas förutsättningar:

- möjlighet att optimera sitt kapacitetsutnyttjande
- omfattning av större behov som ej infångas av den socioekonomiska modellen
- behov av att ökad kapacitet för skolan att genomföra sitt uppdrag¹⁴

4.2 Socioekonomisk resursfördelning

Förslag: Öka träffsäkerheten i den socioekonomiska modellen genom att beakta skolnivån.

Anpassa storleken på det totala statsbidraget efter socioekonomiska förändringar i årskullarna.

Statsbidrag för en likvärdig skola riktas till huvudmännen och bygger på en relativt träffsäker modell för att skatta olika behovsskillnader beroende på skolors olika socioekonomiska elevsammansättning. Men modellens träffsäkerhet kan ökas om den kompletteras med en variabel som beaktar skolnivån. Det vill säga att modellen även beaktar sambandet mellan elevens resultat och skolans elevsammansättning. Så görs i motsvarande modeller som Stockholm och Malmö tillämpar. Träffsäkerheten skulle öka och den utjämnande effekten skulle öka.

4.2.1 Graden av kompensation behöver öka

Förslag: Fyrfaldiga kompensationen på grund av behovsvariationen genom att höja statsbidrag för likvärdig skola till 18,4 miljarder kronor.

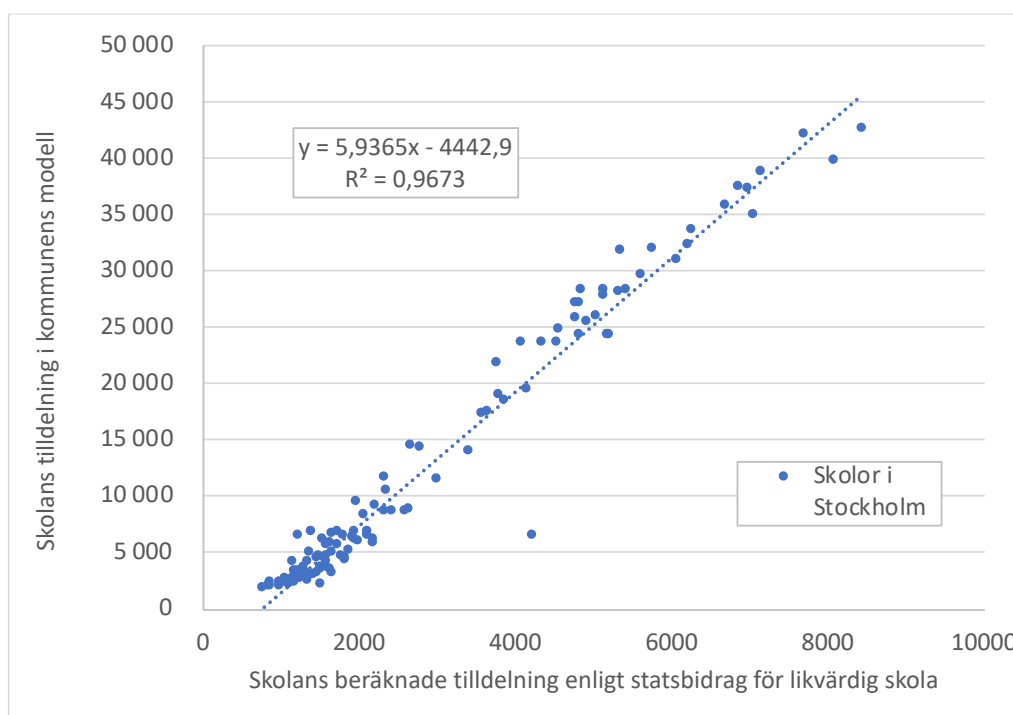
¹⁴ Skolor kan behöva stöd för att kunna höja sin kapacitet/kompetens att inom given resurstilldelning klara sitt uppdrag. I dessa fall är det huvudmannens ansvar att temporärt göra en förstärkning. Huvudmannen bör alltså till viss del styra resurser utifrån skolornas resultat (output) för att säkra likvärdigheten.

Den socioekonomiska modellen visar hur *behoven* varierar mellan skolorna, men den säger inget om *hur mycket pengarna* behöver variera, det vill säga graden av kompensation för skillnaderna i behov.

Skolkommisionen slog fast att kommunerna hitintills inte kompenserat eller omfördelat tillräckligt.¹⁵ Men det nu tillämpade Statsbidraget för en likvärdig skola, kompenserar betydligt mindre än vad som görs av de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Graden av kompensation kan jämföras genom att relatera utfallet för en kommuns skolor för statsbidraget respektive kommunens egna socioekonomisk ersättning. Nedan görs denna jämförelse mellan statsbidraget och Stockholms stads socioekonomiska omfördelning.

Diagram Tilldelning skolvis, Stockholms modell relativt statens modell för likvärdig skola 2019

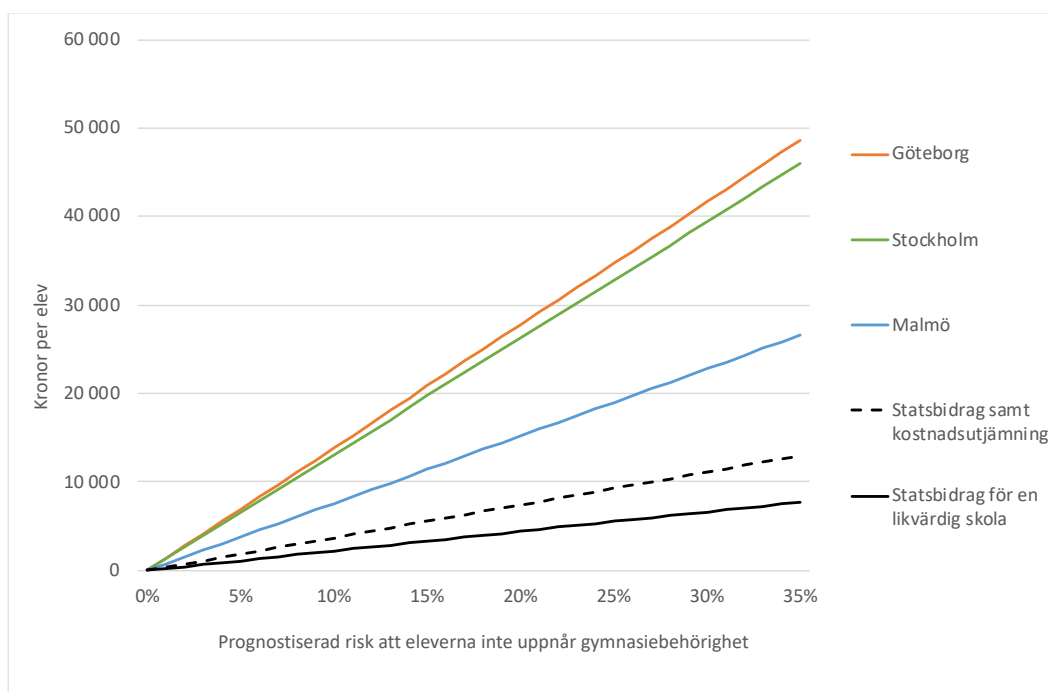


Diagrammet visar att vid ökat behov ökar Stockholm kompensationen närmare sex gånger mer än Statsbidrag för en likvärdig skola. Det framgår av lutningen på regressionslinjen, den faktor som x multipliceras med. Staten kompenserar för socioekonomiska skillnader även genom kommunalekonomisk utjämning. Läger man till även den kvarstår ändå att

¹⁵ ”Kommissionen 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.” SOU 2017:35 sidan 223

Stockholms och Göteborgs socioekonomiska resursfördelning var drygt fyra gånger så kompensande som statens sammantagna kompensation för skattade socioekonomiska skillnader 2019. Detta ger påtagliga ekonomiska konsekvenser för många kommuner. Till exempel fick Malmö endast får 3 247 kronor mer per elev än Danderyd i statsbidrag för en likvärdig skola. Med samma utjämnande effekt som de två största städerna tillämpar skulle Malmö förutom kostnadsutjämnningen istället få 11 194 kronor mer relativt Danderyd. Det innebär 256 miljoner kronor mer till Malmö om inte Danderyds ersättning ska sänkas.¹⁶ Totalt kräver det en förstärkning av statsbidraget för likvärdig skola med 14 miljarder kronor om staten, inklusive kostnadsutjämnningen, ska kompensera för skillnaderna i elevgruppernas socioekonomiska sammansättning i lika hög grad som Stockholm gör gentemot skolorna i sin kommun, samtidigt som ingen kommun skulle få sänkt statsbidrag för en likvärdig skola.

Ersättning per elev baserat på prognostiserad risk att inte uppnå gymnasiebehörighet 2019¹⁷



Med hänsyn till vanligt förekommande invändningar mot resursfördelning som tar hänsyn till

¹⁶ Utförlig beskrivning av hur beräkningarna gjorts presenteras i PM Socioekonomiskt baserad utjämnning för grundskolan, Jämförelse av den utjämnande effekten av statens bidrag och omfördelning till kommunerna samt kommunernas fördelningar till skolorna, Nätverket för en likvärdig skola.

¹⁷ I budgeten för 2020 höjdes statsbidrag för likvärdig skola till 4,9 miljarder och för 2021 preliminärt till 6,2 miljarder kronor. Om man inkluderar prognostiserad förändringar i elevtalet innebär 2021 års nivå att statsbidragets kompensationsgrad kommer att motsvara 27-29 procent av den nivå som Stockholm och Göteborg tillämpar för närvarande. Alltså förblir den statliga behovsbaserade resursfördelningen till skolan mindre än en tredjedel än vad Stockholm och Göteborg tillämpar. I den streckade linjen inkluderas statens nu tillämpade kostnadsutjämnning. För den kommer det också att ske förändringar. Om liggande förslag genomförs innebär det att ersättningen för koncentration av barn och unga födda i utlandet försvinner, vilket här är medräknat till 45 procent och ersättningen för

elevsammansättningen kan konstateras att pengar i sig inte gör en skola bra. Dock är tillräckligt med resurser en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för att en skola ska lyckas. Givetvis är det nödvändigt att de tillförda resurserna används på ett lämpligt sätt för att lyckas.

4.3 Krav på verksamhetens utformning

Förslag: Preciserar fler minimikrav på verksamhetens utformning och koppla dessa till sanktionsmöjligheter.

För att säkra vissa kvaliteter i verksamheten bör minimikrav ställas på alla skolor. Det kan handla om tillgång på specialpedagog, skolsköterska och skolläkare, skolbibliotek samt lokalernas tillgänglighet, utrustning och tillgången till specialsalar. Hur kraven ska formuleras för att möjliggöra innovativa lösningar och samtidigt förhindra godtycke kräver avvägningar. De lokala förutsättningarna i olika kommuner kan även behöva beaktas.

När skolor inte lever upp till dessa krav ska sanktioner kunna sättas in på samma vis som sker när kommuner upphandlar tjänster.

De krav som redan finns lever inte alla skolor upp till. Endast lärare med legitimation ska få undervisa, dock undantas skolor med undervisning på främmande språk från kravet på lärarlegitimation. Däremot gäller att dessa lärare ”har a) en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och b) kompetens att undervisa på det främmande språket.”¹⁸ Detta undantag är ett växande fenomen i takt med att Internationella engelska skolan expanderar. Det är nödvändigt att kontroll genomförs av att dessa lärare har en lärarutbildning samt kompetens att undervisa på ett främmande språk. I vilken mån dessa krav uppfylls bör framgå av Skolverkets statistik på skolnivå över andel behöriga lärare.

4.4 Anpassa kontrollen till driftsformen

I skolor med en kommunal huvudman har det offentliga kontrollen över hur verksamheten ska utföras och verksamheten ska inom givna ekonomiska ramar göra så mycket som möjligt för att uppnå verksamhetens mål. I skolor med vinstsyftande huvudman har det offentliga inte

svenska som andra språk och modersmål höjs med 67 procent. Uppdatering med dessa uppgifter finns i PM som nämns i not 16.

¹⁸ Skollagen 2 kap, 17§.

kontrollen över utförandet och verksamheten ska eftersträva att så stor del som möjligt av tillförda offentliga medel går till vinst för aktieägarna inom givna förutsättningar vad gäller långsiktig efterfrågan och offentlig kontroll av regelefterlevnad. Därför behöver kontrollen av vinstsyftande verksamhet vara betydligt mer omfattande. Offentligt driven verksamhet ska inte belasta av motsvarande extern kontroll.

5 Ytterligare aspekter att utreda

5.1 Framtidsscenario för den kommunala skolan

De fristående skolkoncernernas inre logik är att expandera så länge det återstår elever som det är lönsamt att bedriva skola för. I takt med att de privata skolorna växer utarmas de kommunala skolorna ekonomiskt och med hänsyn till elevsammansättning. Det är nödvändigt att göra sig en bild av hur skolan kommer att se ut om tjugo år om nuvarande skolsystem tillåts bestå och vilka samhällsliga konsekvenser detta kan innebära.

5.2 Otillräcklig kontroll av skattemedlens användning

Att stora belopp av skattemedel överläts till privata utförare utan närmar preciserade krav på vad som ska göras för pengarna är inte möjligt inom andra områden är skolan. Nuvarande reglering av fristående skolverksamhet i skollagen är en rättighetslagstiftning för de privata utförarna, medan kommunallagen stipulerar kontroll av privata utförare. Denna motsägelse i lagstiftningen behöver rättas till.

Kommunallagen 10 kap

8 § När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

9 § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Lagen om offentlig upphandling och Lag om valfrihetssystem, som tillämpas inom övriga offentligt finansierad välfärd innebär betydligt större styrning och kontroll av den verksamhet som bedrivs av en extern aktör. Liknande befogenhet finns i högsta grad behov av vid verksamhet som riktas till barn och unga.

5.3 Utarmning av kommunens infrastruktur

Skolan är på många sätt en viktig del i det lokala samhället och en del av dess infrastruktur. När fristående skolor expanderar minskar finansieringsbasen för den offentligt drivna skolans bibliotek, samlingslokaler och idrottshallar vilka nyttjas av kommunmedlemmarna och dess föreningar. Detta riskerar att utarma dessa faciliteter eller undergräva kommuners ekonomi även utanför skolektorn och därmed leda till utarmning av civilsamhället.

5.4 Fragmentisering av en fundamental samhällsinstitution

Skolan är den institution som ska gestalta och förmedla vår gemensamma värdegrund till den uppväxande generationen för att på så vis upprätthålla samhället på ett mer fundamentalt sätt än lagar kan göra. Skolan är också en mötesplats för unga och deras föräldrar vilken kan bidra till sammanhållning förståelse och tolerans i samhället. Skolan har ett centralt uppdrag i att upprätthålla det civiliserade samhället som uttrycks i FN:s mänskliga rättigheter och barnkonventionen. Att upprätthålla denna centrala uppgift försvåras när skolan fragmentiseras.

5.5 Statligt ansvar för skolans finansiering

Löneanspråken på arbetsmarknaden stiger i takt med att produktiviteten stiger. Inom välfärdssektorn kan inte löneökningarna kompenseras med hjälp av produktivetsförbättringar på samma sätt som i övriga delar av ekonomin. Dels är möjligheterna till produktivetsutveckling lägre inom välfärdssektorn. Dels är löneandelen en större del av kostnaderna inom välfärdssektorn.

Sektorer som säljer sina tjänster och produkter kan kompensera lägre produktivetsutveckling genom prisökningar. Kommunen kompenseras delvis för lägre produktivetsutveckling genom att skattebasen ökar i takt med löneökningar i övriga ekonomin. Därutöver är kommunernas möjlighet till kompensation av ökade personalkostnader att höja skatten. Denna möjlighet är begränsad för kommunerna. Därför bör staten ta ett betydligt större ansvar för skolans finansiering, för att säkra att skolans kostnadsökningar inte innebär en kontinuerlig nedrustning av skolan.

Trots statens inkomst- och kostnadsutjämning har kommunerna olika ekonomiska förutsättningar. Dessa skillnader motverkar en likvärdig skola. Detta är ytterligare ett skäl för att staten ska ta ett större ansvar för skolans finansiering.

5.6 Etableringsrätt för fristående skolor och urvalskriterier till översökta skolor

Kommunen har helhetsansvaret för skolan. Samtidigt har kommunen inte befogenheten att avgöra om expansion och nyetablering av fristående skolor. Detta är kostnadsdrivande för kommunen och undergräver kommunens möjligheter att skapa en skolorganisation som motverkar segregation vilket i sin tur har betydelse för möjligheterna att skapa en likvärdig skola.

Urvalskriterier för översökta skolor kan antingen spå på skolegregationen eller motverka den.

6 Bilaga 1 Ur SOU 1992:38 Bidrag och elevavgifter. Angående skillnaderna i förutsättningar för kommunala och fristående skolor samt befarade konsekvenser om skillnaderna inte beaktas vid resurstilldelning.

6.4 Konkurrens mellan kommunala skolor och fristående skolor

...

”De kommunala skolorna behöver till vissa delar stärka sin ställning gentemot de fristående skolorna, så att en fruktbar konkurrens dem emellan kan skapas. Om i stället resurserna måste tas från de kommunala skolorna för att satsas på de fristående skolorna är det stor risk för att förnyelsen av de kommunala skolorna förhindras och att problem uppstår grund av resursbrist. Detta måste undvikas. Så länge de fristående skolorna är relativt få torde dock inte nämnda problem bli allt för besvärande. I storstäderna kommer dock bidragsnivån till de fristående skolorna att allvarligt påverka de allmänna skolkostnaderna.

Problemen ligger framför allt i den ”tvära” omställningen. Om de fristående skolorna får en avsevärd utökning av sina inkomster kan de framöver föra en progressiv, positiv och utvecklande verksamhet med de nyförvärvade pengarna, förutsatt att det omfattande ideella föräldrastödet består. De kommunala skolorna som delvis måste bekosta de fristående skolornas nya bidrag kan komma att uppleva motsatt förhållande under samma period - dvs. nedskärningar och försämrat konkurrensläge gentemot de fristående skolorna. Detta förändrade penningflöde kommer att sammanfalla med en period då många kommuner inför skolpeng och fritt val av skola. Därtill kommer dessutom allmänt försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Detta kan under en övergångsperiod leda till en uttalad kvalitetsskillnad till de kommunala skolornas nackdel.

...

Om en stor del av eleverna söker sig till nyetablerad eller expanderande fristående skola får en kommunen överdimensionerad verksamhet. Det krävs då en anpassningsperiod för att hitta den rätta balansen och under den tiden måste en överkostnad betalas.

Det skolpengssystem som nu lanseras i många kommuner kan innebära en ökad elevrörlighet. Därtill kommer att varje elev är ekonomiskt mycket värdefull för en skola. De fasta kostnaderna är tämligen konstanta så länge enheter läggs ner eller hyrs ut. Däremot är elevintäkten i allra högsta grad rörlig i ett skolpengssystem. Om ett antal elever flyttar från en skola till en annan innebär det en inkomstförlust för den lämnande skolan, samtidigt som de fasta kostnaderna samt lärarlönerna fortsätter att belasta skolan.

En fristående skola ”plockar” i allmänhet enstaka elever från olika skolor och klasser. Varken lokal- eller lärarkostnaderna minskar om elevantalet i en klass sjunker från 27 till 25 elever.

De fasta kostnaderna måste då slås ut ett mindre antal elever, vilket höjer elevkostnaden väsentligt. Motsatsen händer den skola som får ta emot nya elever.

Detta gäller så länge det handlar om ett fåtal elever och man inte passerar gränsen för lämpligt elevantal per klass m.m. Om så sker kan det bli tal om nedskärning eller nedläggning av skolan.

Det uppstår således en påtaglig konkurrenssituation mellan olika skolor. Konkurrensen sker dock på olika villkor den - fristående skolan bestämmer själv sitt klass- och elevantal och sätter rimligen detta lågt att man kan räkna med fulla klasser. Övriga elever som vill gå i skolan sätts kö. De kommunala skolorna måste ta emot alla elever. Hela marginalkostnaden, som är betydande, drabbar de kommunala skolorna. Om man inte tillser att de kommunala skolorna får konkurrera på lika villkor kan detta resultera i en elevtillströmning till de fristående skolorna. Vi får då större eller fler fristående skolor och färre eller dyrare kommunala skolor.

Om en kommunal skola blir så uttömd att kostnaderna per elev är försvarbara måste och bör den skolan i de flesta fall läggas ner. Dock har kommunen ett ansvar för att bedöma om situationen är permanent eller om det är ett tillfälligt missnöje som orsakar flykten från den kommunala skolan. Man bör även bedöma om den skola som är mycket populär är stabil och även fortsättningsvis kommer att behålla flertalet elever i skolan. Kommunen har alltså ett ansvar för och problem med dessa beredskapsfrågor. Det måste i varje läge finnas skolor på rimligt avstånd ifrån hemmet för alla kommunens elever. Av den anledningen kan det ibland vara försvarbart att bibehålla en kommunal skola som annars borde läggas ner.

De fristående skolorna har ingen skyldighet att ta hänsyn till dylika planeringsfrågor. I stället utgår de ifrån att föräldrarna bekostar skolskjuts, om eleverna rekryteras från alltför avlägsna områden.

Dilemmat med större elevflyttningar kan däremot vara ett problem för såväl fristående skolor som för de kommunala skolorna. Skillnaden ur kommunens synvinkel är att kommunen själv kan påverka och besluta om nedläggning respektive start av kommunal skola, vilket inte är möjligt när det gäller fristående skolor.

Beträffande befintliga fristående skolor har kommunen haft möjlighet att successivt anpassa sig till dessa, beträffande resurs- och elevfördelning.

Betydligt svårare är det vid nystart eller nedläggning av en fristående skola. Från en termin till en annan kan den situationen uppstå att kommunens ekonomiska planering mitt under pågående budgetår måste rymma även bidragskostnader grund av nystart av fristående skola. Detta kan bli aktuellt fastän en kommunal skola kanske står halvtom eller att flera kommunala skolor tappar ett större antal elever. I det senare fallet leder elevförlusten till att de kommunal skolornas genomsnittliga elevkostnad ökar. Allt detta sker utan att kommunen kan påverka förloppet eller förbereda sig därför.

Ser man nyetablering av fristående skolor från kommunala skattebetalares synpunkt innebär nya fristående skolor en fördyring av skolverksamheten i kommunen. Man kommer att tvingas betala dubbla lokalkostnader, dels i form av bidrag till den fristående skolan, dels för de kommunala lokaler som blir lediga eller underutnyttjade. Först efter flera år kan det kommunala skolväsendet anpassa sitt lokalbestånd. Man kan därför ifrågasätta om fullt bidrag, som täcker också lokalkostnaderna, bör utgå de första åren.

Årskullarna minskar:

Ytterligare en faktor kan värd beröras. Årskullarna minskar framöver och kan medföra ytterligare planerings- och fördelningsproblem. Man kan anta att minskningen inte påverkar de fristående skolorna i lika hög grad som de kommunala skolorna. Eftersom de fristående skolorna ofta har kölistor av intresserade barn, kan man riskera att uttunningen kommer att ske inom den kommunala skolan. Enligt enkätsvaren fanns en kölista 26 av de 70 tillfrågade skolorna och 6 skolor hade fler än 300 barn i kön. 75 procent av skolorna med köer fanns i storstadsområdena.

I Danmark har årskullminskningen betecknats som ett kännbart problem. Där är minskningen kraftigare och antalet fristående skolor är stort.

Enligt detta resonemang kan alltså de fristående skolorna fortsätta att öka i antal även på lång sikt. Än viktigare är det då att de kommunala skolorna inte missgynnas utan ges ekonomiska möjligheter att bli konkurrenskraftiga.”

Sidan 88-89

6.6 Sammanfattning

”Det finns tecken som tyder att fler fristående skolor kommer att starta inom de närmaste åren. Av befintliga skolor har 18 procent tillkommit under de två senaste åren detta i ett politiskt klimat som varit relativt återhållsamt vad beträffar bidragsmöjligheter. För en fortsatt utveckling i denna riktning talar också det intresse, som visats från olika föräldra- och lärargrupper.

Enkät svar från både här aktuella utrednings enkäter och från SAFs enkät visar att intresset ute i kommunerna är tämligen stort. I 29 kommuner finns startplaner, som kommit till skolstyrelsens kännedom. Som en bromsande faktor kan ses det förhållandet att mycket utöver pengar behövs för att fler skolstarter skall bli definitiva en politisk och ideologisk klimat- - förändring ute i kommunerna samt mycket tid och engagemang hos dem som vill starta skola är nödvändiga förutsättningar.

Det föreslagna bidragssystemet kommer att påverka resursfördelningen mellan kommunala och fristående skolor, till nackdel för de kommunala skolorna. Detta antyds av de enkät svar som skolförvaltningarna besvarat. Detta är ett bekymmer eftersom konkurrenskraftiga kommunala skolor är en förutsättning för att möjligheten att välja skola inte skall bidra till segregation. En förhoppning är att konkurrenssituationen i stället skall stimulera till ökad kvalitet och effektivitet.

Ett skolpengssystem kommer också att bidra till ökad elevrörlighet. Om den kommunala skolan ej är tillräckligt konkurrenskraftig kan en ökad elevtillströmning till fristående skolor orsaka högre elevkostnader i kommunala skolor som inte alltid kan läggas ner pga att det blir alltför långa resvägar till annan kommunal skola.

Ett dilemma för kommunen är hur den skall klara den ekonomiska planeringen vid start och nedläggning av nya fristående skolor. Utan förberedelse och budgetanpassning kan kommunen finna sig tvungen att betala bidrag till en nystartad fristående skola. Likaså kan den kommunala skolan utsättas för att ta emot en mängd elever om en fristående skola läggs ned.

Framtida minskade årskullar kan också påverka fördelningen av elever mellan kommunala och fristående skolor. Det är tänkbart att en kommande uttunning kan komma att drabba den kommunala skolan. 37 procent av de fristående skolorna har för närvarande en kölista med intresserade elever.”

Sidan 123

Kapitel 10

Sammanställning framlagda förslag

...

”Den grundläggande och lagfästa bidragsprocenten till fristående skolor måste sättas så att konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor sker på lika villkor. Dess lägsta gräns kan då enligt utredningens analys inte överstiga 75 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev. För extra åtaganden som inte täcks av nämnda genomsnittskostnad skall fristående skolor av kommunen erhålla ytterligare bidrag efter exakt samma principer som gäller för de bidrag som utgår till kommunala skolor.”

7 Bilaga 2 Kommentarer till sambandsanalys i SOU 2019:40, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan

I SOU 2019:40, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, redovisas en sambandsanalys i avsnitt 4.7. Sambandet mellan att få särskilt stöd och elevens och skolans förutsättningar. Sensationellt visar denna figur att elever inte har mindre möjlighet till särskilt stöd i en ”skola med svaga förutsättningar” (här åsyftas att skolans elevgrupp har svaga förutsättningar).

En svaghet och en felaktighet finns i denna sambandsanalys. Svagheten är att dold segregation gör att möjligheten att få särskilt stöd framstår som mer gynnsam än vad som faktiskt är fallet, för elever på mer utsatta skolor. I varje socioekonomisk grupp finns elever som är mer eller mindre studiemotiverade, som har mer eller mindre studieambitiösa vårdnadshavare samt med högre eller lägre kognitiv förmåga. Sannolikt tenderar de mer resursstarka individerna inom varje socioekonomisk grupp att vara de som väljer bort skolor med ”svag förutsättningar” och att söka sig till skolor med ”starka förutsättningar”. Det vill säga denna form av segregation är fångas inte upp av socioekonomiska faktorer på individnivå och ger en underskattning av ”elevens individuella förutsättningar” i skolor med ”straka förutsättningar” och omvänt för skolor med ”svaga förutsättningar”. På samma vis tenderar mer resursstarka familjer inom mer socioekonomiskt svaga grupper att söka sig ifrån mer utsatta områden, vilket sedan avspeglar sig i vilka skolor dessa barn går i. Om förväntat resultat i årskurs 9 baseras på en flernivåanalys där bakgrundsfaktorerna bostadsområde och skola är medtagna beaktas dessa två företeelser. Så är inte fallet i denna analys. Det lär vara Skolverkets analysverktyg SALSA som används för att beräkna förväntat resultat på individnivå. Skolverkets modell underskattar skillnaderna i förväntat resultat även på så vis att den har få bakgrundsfaktorer, utöver att skola och bostadsområde saknas. SALSA för de aktuella åren bygger på: föräldrars utbildningsnivå (upp till eftergymnasial utbildning), andel pojkar samt andel som invandrat de senaste fyra åren. Detta kan jämföras med Skolkommissionens modell som ligger till grund för statsbidragen för en likvärdig skola som utöver Skolverkets faktorer har med: invandrat för upp till för 6 år sedan, vårdnadshavarnas inkomst, ekonomiskt bistånd, ej folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna, antal syskon samt bostadsområdets socioekonomiska status.

Felaktigheten är att jämföra helt olika typer av särskilt stöd. Två tredjedelar av de medtagna insatserna är inte relevanta för frågan om likvärdig tillgång till särskilt stöd, av den typ som avses i rapporten En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan, 2012 och vars tes om att det existerar en större konkurrens om individspecifika stödresurser på skolor med svaga förutsättningar, SOU-utredarna påstår sig vederlägga. I sambandsanalysen har medtagits totalt 66 500 insatser, varav 17% som får enskild undervisning, 18% går i särskild undervisningsgrupp, 15% med anpassad studiegång samt 50 % med studiehandledning på modersmålet. Anpassad studiegång borde inte tas med eftersom det inte innebär en resursförstärkning. Det handlar om undervisning i färre ämnen än kursplanen stipulerar. Det vill säga att det snarare läggs mindre resurser på eleven. Studiehandledning på modersmålet borde inte jämföras med övriga former av särskilt stöd, då det enbart är en insats för de som inte behärskar svenska tillräckligt för att ta till sig undervisningen. Om det är mindre chans att få särskilt stöd i form av liten grupp eller enskild undervisning för en elev på en kategori skolor jämfört med en annan kategori skolor, uppvägs inte av att eleven får studiehandledning på modersmålet. Det möter ett annat och ej ömsesidigt uteslutande behov av särskilt stöd. Skolorna med ”svaga förutsättningar” har en stark överrepresentation av nyanlända elever med behov av studiehandledning på modersmålet. På så vis döljs en lägre tillgång till övriga

former av särskilt stöd, givet elevens förutsättningar, av en högre tillgång till studiehandledning på modersmålet. Analysen borde alltså gjorts på 23 100 insatser istället för de 65 500.

Dock bör framhållas att bakgrundsfaktorn ”nyligen anländ” påverkar förväntat betyg i årskurs 9 och är specifikt kopplat till ett behov studiehandledning på modersmålet. Därför bör bakgrundsfaktorn ”nyligen anländ” inte tas med (nollas) vid en analys av sambandet mellan särskilt stöd (exklusive studiehandledning på modersmålet) och elevens förutsättningar. Faktorn ”nyligen anländ” bör enbart tas med om man gör en analys av sambandet mellan elevens förutsättningar och studiehandledning på modersmålet.

Det är sannolikt så att just studiehandledning på modersmålet är mer frekvent inom den grupp som behöver denna insats i skolor med ”svaga förutsättningar”. Orsaken är att det oftast krävs ett antal elever med detta behov inom samma språk för att stödet ska ges och det är oftare fallet i skolor med ”svaga förutsättningar”. Samtidigt kan behovet vara större i dessa skolor därför att koncentrationen av elever som inte har svenska som modersmål fördröjer utvecklingen av det svenska språket, för de nyanlända eleverna. En del skolor har ett annat språk än svenska som undervisningsspråk (IES, Franska skolan, Tyska skolan m.fl. bilingualskolor) På dessa skolor finns en ej obetydlig grupp elever som tack vare ett av undervisningsspråken inte behöver studiehandledning på sitt modersmål. Dessa skolor är till övervägande del skolor med ”starka förutsättningar”.