

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

Yttrande från Nacka kommun gällande SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

Nacka kommun vill härmed framföra följande yttrande gällande SOU 2020:28, ”En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning”.

Nacka kommun tillstyrker följande förslag:

- Att det ska framgå i skollagen att en skolplacering ska grunda sig på en ansökan från elevens vårdnadshavare (”aktivt skolval”), *Avsnitt 5.7.1*
- Att nuvarande bestämmelse om placering i skolor med kommunal huvudman ändras så att det framgår att om elevens vårdnadshavare inte inkommit med en ansökan om skolplacering, ska eleven placeras vid en av kommunens skolor i rimlig närhet till hemmet (*Avsnitt 6.5.1*)
- Att geografiskt baserat urval och syskonförtur ska kunna användas som urvalsgrund vid placering i skolor med kommunal huvudman (*Avsnitt 6.5.1*)
- Att vårdnadshavare även fortsättningsvis ska kunna överklaga skolplaceringsbeslut till Skolväsendets överklagandenämnd i de fall där vårdnadshavares önskemål inte tillgodosetts på grund av skäl som är hänförliga till eleven, det vill säga när beslutet grundar sig på att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter annars skulle uppstå för kommunen, att elev från annan kommun bedömts inte ha särskilda skäl med hänsyn till elevens personliga förhållanden eller då elev placeras vid annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. (*Avsnitt 5.7.6*)
- Att huvudmän ska ansöka om godkännande av urvalsgrunder (*Avsnitt 5.7.6*).
- Att huvudmän ska kunna överklaga ett negativt beslut om godkännande av urvalsgrunder till allmän förvaltningsrätt. (*Avsnitt 5.7.6*).



- Att skolplaceringsbeslut som är grundade på godkända urvalsgrunder inte ska kunna överklagas av vårdnadshavare (*Avsnitt 5.7.6*).
- Att kommuner även fortsättningsvis ska kunna använda tester och prov som villkor för antagning till eller inom en skolenhet samt att dagens bestämmelse om mottagande i annan kommuns skola ska kvarstå (*Avsnitt 6.5.1*)
- Att särskilda skäl ska kunna ge företräde för placering i en kommunal skola (*Avsnitt 6.5.1*). Det är angeläget att det i lagstiftningen framgår vad som avses med särskilda skäl, och hur sådana skäl förhåller sig till elevers rätt till placering i rimlig närhet till hemmet.

Nacka kommun avstyrker följande förslag:

- Att huvudmän för förskoleklass och grundskola ska ha ett uppdrag att verka aktivt för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter (*Avsnitt 4.6.1*)
- Att rektor för förskoleklass och grundskola ska ha ett uppdrag att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. (*Avsnitt 4.6.1*)
- Att vårdnadshavare ska ge in ansökan om skolplacering till Skolverket istället för till huvudmannen (*Avsnitt 5.7.1*).
- Att hantering av och beslut om elevers placering och mottagande som gäller kommunala och fristående skolor ska överföras till statlig nivå (*Avsnitt 5.7.2 – 5.7.3*).
- Att huvudmän ska meddela antalet platser vid skolor till Skolverket (*Avsnitt 5.7.4*).
- Att huvudmän ska ansöka om godkännande av urvalsgrunder hos Skolverket. Istället yrkas på att ansökan ska ges in till och hanteras av Skolinspektionen (*Avsnitt 5.7.4*).
- Att elever endast ska få byta skola i samband med terminsstart, om det inte föreligger särskilda skäl och att Skolverket ska hantera ansökningar om skolbyte (*Avsnitt 5.7.5*)
- Att det i en urvalssituation till en kommunal skola inte ska vara möjligt att besluta om skolplacering grundat på vårdnadshavares önskemål i ett läge där samtliga elever kan säkerställas en placering i rimlig närhet till hemmet (*Avsnitt 6.5.1*).
- ~~Att särskilda skäl ska kunna ge företräde för placering i en kommunal skola, om det inte i lagstiftningen framgår vad som avses med särskilda skäl och hur sådana skäl förhåller sig till elevers rätt till placering i rimlig närhet till hemmet (*Avsnitt 6.5.1*)~~
- Att kvot ska kunna användas som urvalsgrund till kommunala skolor (*Avsnitt 6.5.1*)

- Att kötid inte längre ska kunna användas som urvalsgrund till fristående skolor (*Avsnitt 6.5.2*)
- Att skolspår ska kunna användas som urvalsgrund till kommunala skolor (*Avsnitt 6.5.1*)
- Att lottnings ("lika möjligheter") ska kunna användas som urvalsgrund till kommunala skolor (*Avsnitt 6.5.1*)
- Att staten bör ta ett större ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk genom finansiell styrning (*Avsnitt 9.2.1*) och genom att etablera en regional närvaro (*Avsnitt 3.12.1*)
- Att ett nytt, sökbart sektorsbidrag till skolan införs (*Avsnitt 9.2.2*).
- Att Skolverket får i uppdrag att se över vilka riktade statsbidrag till skolan som ska föras över till ett nytt sektorsbidrag till skolan. Istället yrkas att Skolverket får i uppdrag att se över vilka riktade statsbidrag till skolan som ska föras över till det generella statsbidraget (*Avsnitt 9.2.2*).
- Att medel förs över från det generella statsbidraget till ett nytt sektorsbidrag för skolan (*Avsnitt 9.2.2*).
- Att beräkningen av grundbeloppet ändras (*Avsnitt 9.2.3*)
- Att bidrag till enskilda huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under året (*Avsnitt 9.2.4*)
- Att ett större sektorsbidrag för att finansiera undervisningen och eventuella andra kostnader utreds vidare (*Avsnitt 9.2.6*)
- Att Skolverket ska få i uppdrag att analysera situationen med skolenheter vars verksamhet inte sammanfaller med stadiindelningen (*Avsnitt 5.7.8*)

Nacka kommuns överväganden

Övergripande synpunkter

Det är positivt att utredningen föreslår att alla vårdnadshavare förväntas göra aktiva skolval för sina barn. Det är i linje med huvudprincipen att utgångspunkten för kommuner vid skolplaceringsbeslut ska vara vårdnadshavarnas önskemål av skola. Nacka kommun har lång erfarenhet av att i princip alla vårdnadshavare aktivt väljer skola. Det kan bidra till mer informerade vårdnadshavare, ökad motivation och nöjdhet med skolan och därmed bättre förutsättningar för god måluppfyllelse. Det kan även bidra till det som utredningen vill



uppnå, en mer blandad elevsammansättning, när elever inte behöver begränsas till en viss skola nära hemmet. Det kräver dock att kommunen organiserar skolorna så att de allra flesta kan tas emot vid den skola de helst önskar gå. Det är även positivt att utredningen föreslår förändringar i skolplaceringsbestämmelsen som tillåter hänsyn till lokala förutsättningar i situationer när alla elever inte kan få plats vid den önskade skolan och urval behöver göras.

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag som bidrar till en mer likvärdig skola. Uppdraget har inte varit att förslagen också ska bidra till ökad måluppfyllelse. Nacka kommun vill dock påpeka vikten av att på alla nivåer i skolans styrkedja vara konsekvent i styrningen mot högre måluppfyllelse. Ökad likvärdighet kan annars i värsta fall uppnås genom att alla elever lär sig lika lite.

De effektivitetsvinster som utredningen räknar med ska uppstå av att staten övertar huvudmännens ansvar för elevers skolplaceringar är sannolikt överdrivna. Det finns många oklarheter kring den föreslagna reformen och viktiga konsekvenser är inte utredda. Det är därför svårt att förstå hur det ska fungera i praktiken, men även att uppskatta kostnaderna. Finansieringen av skolan föreslås ändras bland annat genom ett nytt sektorsbidrag, som huvudmännen ska ansöka om och tillhandahålla treårsplaner för. I ett läge där staten inte är huvudman för skolan leder det till en otydlig ansvarsfördelning för skolan, en mer ineffektiv styrkedja.

En generell synpunkt från Nacka kommun är också att de olika förslagen i utredningen brister i barnkonsekvensanalyser. Det räcker inte att bedöma att målet ökad likvärdighet är positiv för eleverna, om det uppnås, utan varje förslaget verktyg för att nå dit behöver också analyseras utifrån konsekvenserna för eleverna. Ytterst är det eleverna som får ta risken med de problem som kan uppstå av att ansvar och befogenheter hamnar på olika nivåer i styrsystemet.

En generellt konstaterande är också att utredningens förslag inte grundar sig på den tillitsbaserade styrning som skolan skulle behöva och som en tidigare stor statlig utredning förespråkade vikten av.

Uppdrag att aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Utredningen återkommer med samma förslag som Skolkommisionen tog fram men som avslogs av riksdagen. Förslaget innebär att huvudmän och rektorer får i nytt uppdrag att aktivt verka för en allsidig social sammansättning på skol- respektive undervisningsgruppsnivå.

För det första bör regler som inte bidrar till ökad måluppfyllelse undvikas, eftersom skolornas uppdrag i dag är att alla elever ska uppnå en viss grundläggande kunskapsnivå och därutöver utvecklas så långt möjligt. Genom att det föreslagna uppdraget bidrar till fel fokus på alla nivåer i skolans styrkedja, så är risken överhängande att detta handlar om en reglering



som inte kommer bidra positivt till elevernas måluppfyllelse. Huvudmannanivån tvingas till mer fokus på elevers bakgrund istället för på skolors kvalitet, rektorsnivån styrs mot elevers bakgrund istället för adekvata stödinsatser och utveckling av undervisningen, den statliga nivån mer mot att granska om urvalsgrunder för skolplacering inte strider mot diskrimineringslagen istället för mot att stödja kvalitetsfrämjande insatser. Det handlar inte om att man inte *kan* göra både och, utan att *om* man väljer att göra det blir det en ineffektiv styrning av skolan, som i förlängningen inte gagnar eleverna.

Uppdraget stödjer argumentation om att en skola eller en undervisningsgrupp i en skola har ”fel” elever istället för att gynna ansvarstagande från rektors- och huvudmannanivå i att säkerställa adekvata förutsättningar för att skolan ska klara sitt uppdrag för alla elever, till exempel genom kompetensutveckling och säkerställande av väl utformade stödinsatser och systematisk uppföljning av dessa.

Det är också oklart när ”allsidig” social sammansättning skulle kunna tänkas råda och även vad som menas med ”social sammansättning”. Därtill är frågan hur rektorer ska kunna få ta del av bakgrundsinformation på individbasis och lämpligheten i att rektorer samlar in sådan information om elever, givet den värdegrund som skolan ska genomsyras av. Förslaget är svårt att förstå mot bakgrund av forskningen kring framgångsrika skolor, som framhåller vikten av höga förväntningar på alla elever.

Inte minst problematiskt är att uppdraget riskerar leda till stigmatisering för eleverna. Individer tilldelas en gruppstillhörighet av samhället eller rektor, som ska kunna användas som skäl för att nekas en skolplacering eller som motivering till vilken undervisningsgrupp man blir placerad i. Detta kan tyckas gå emot nuvarande grundprincip i skollagen om en likvärdig utbildning, som anger att utbildningen ska vara likvärdig oavsett bakgrund eller var man bor.

Att regeln har använts tidigare är inte ett tillräckligt skäl till att återinföra den på 2020-talet. När regeln tidigare fanns i skollagen var skolan helt regelstyrd och det fanns inga nationella kunskapskrav som alla elever minst skulle uppnå. Vårdnadshavare hade inte möjlighet att välja skola annat än i undantagsfall. Samhället såg annorlunda ut.

Enligt utredningen skulle en viktig positiv effekt av uppdraget vara att skolorna ges bättre förutsättningar att klara sitt demokratiuppdrag. Nacka kommun vill dock problematisera detta genom att påpeka att det inte är acceptabelt om elevsammansättningen på skol- eller klassrumsnivå utgör ett hinder för demokratiuppdragets genomförande. Precis som inom alla områden så behöver skolan, och ytterst huvudmannen, anpassa insatserna så att även detta uppdrag klaras. De signaler som samhället sänder när en elev kan nekas en önskad skolplacering med skälet att föräldrarnas utbildningsnivå är fel skulle dessutom lika gärna kunna försvåra elevernas förståelse av demokratiuppdraget.



Rektorer har enligt skollagen ansvar för den egna skolans inre organisation. I detta ingår sådant som sammansättning av klasser, vilket normalt görs så att eleverna ska få så goda förutsättningar i utbildningen som möjligt. Nacka kommun vill påpeka att det är en ineffektiv, för att inte säga direkt olämplig, styrning av skolan att staten börjar styra rektorers arbete med den inre organisationen genom den här typen av strävansbestämmelse som tvingar fram fokus på något odefinierat som allsidig social sammansättning. Det avspeglar heller inte tillit från statens sida gentemot rektorerna.

Därutöver anser Nacka kommun att den föreslagna lagregleringen skapar ny osäkerhet för kommunerna om vad som ska anses vara tillräckliga åtgärder för att man ska ha fullgjort sin uppgift. Det framgår överhuvudtaget inte hur Skolinspektionen kommer att göra tillsyn av kommunernas arbete på detta område och på vilka grunder man eventuellt kan rikta kritik.

Mot ovanstående bakgrund avstyrker Nacka kommun förslagen om att huvudmän och rektorer ska få i nytt uppdrag att aktivt verka för en allsidig social sammansättning.

Hantering av skolval samt beredning och beslut av skolplaceringar övergår från huvudmäns till Skolverkets ansvar

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för beredning och beslut av elevers placeringar i förskoleklass och grundskola. Skolval ska genomföras i ett gemensamt system för kommunala och fristående skolor. Skolverket ska inrätta regionala kontor för detta syfte.

Tanken på ett gemensamt skolval, där vårdnadshavare enkelt kan ansöka en gång och kan jämföra skolor oavsett huvudmannaskap, är attraktivt på flera sätt. Det kan bidra till att fler vårdnadshavare aktivt informerar sig och väljer skola till sitt barn samt till ett konkurrensneutralt förhållningssätt i hela landet mellan kommunala och fristående skolor, vilket sammantaget vore positivt för eleverna. Utredningens förslag säkerställer dock inte att det gemensamma systemet faktiskt blir enkelt och transparent. Det för också med sig en rad problem och utmaningar genom att hanteringen av och beslut om elevers skolplacering blir ett statligt ansvar.

Nacka kommun avstyrker förslaget, av följande skäl.

För det första är flera viktiga frågor som följer av förslaget inte utredda och följaktligen finns inte underlag för att genomföra en sådan omfattande reform. Exempel på detta är vad konsekvenserna blir av att kommunerna fortsatt är ansvariga för att säkerställa elevers rätt till utbildning samtidigt som verktyget för att säkerställa denna rättighet – placeringsbesluten – förs över till staten. Om det exempelvis skulle inträffa att en elevs hemkommun säkerställer tillgång till plats i en kommunal skola, men Skolverkets skolplaceringsbeslut av något skäl drar ut på tiden, så att en elevs rätt till utbildning därmed inte tillhandahålls, är det elevens hemkommun som är ansvarig trots att befogenheterna för att åtgärda problemet inte finns hos kommunen. Denna diskrepans mellan ansvar och befogenheter är negativ för eleverna, som ytterst är de som står med risken för att det inte fungerar praktiskt.



Ett annat exempel har att göra med kommunernas ansvar för att finansiera alla i kommunen hemmahörande elevers skolgång. Med Skolverket som ansvarig för skolplaceringar kommer all nödvändig information om elevers placeringar som kommunerna behöver för att snabbt göra korrekta utbetalningar till skolor att finnas på statlig nivå. Det framgår dock inte hur en snabb och säker överföring av information på individnivå mellan stat och kommun ska säkerställas, eller kostnaderna för detta, givet sekretessbestämmelser och olika systemstöd i olika kommuner.

I dag – när ansvar och befogenheter hänger samman – kan dessa delar hanteras effektivt på kommunnivå i ett och samma systemstöd. Utredningen antar att kommunerna kommer att få minskade kostnader genom att slippa ansvaret för skolplaceringar, när det i själva verket är så att det kommer behövas i princip samma typ av systemstöd i kommunen som i dag, eftersom finansierings- och skolpliktsbevakningsansvaret kvarstår. Sammantaget är det svårt att se hur avskiljande av ansvar från befogenheter och verktyg kan bidra till en mer effektiv styrning av skolan och även hur det hela ska fungera praktiskt. Ytterst är det eleverna som drabbas av de problem som kan uppstå till följd av detta.

Utredningen anger att den lokala kännedomen är viktig vid hantering och beslut om elevers skolplaceringar. Därför kommer det behövas regionala Skolverkskontor. Nacka kommun instämmer i att den lokala kännedomen är av stor vikt men kommer till en annan slutsats av det än utredningen. Vårdnadshavare till elever i förskoleklass och grundskola vill till övervägande del ha placering för sitt barn i en kommunal eller fristående skola inom hemkommunen, till skillnad från vad som är fallet för gymnasieelever som är rörliga över kommungränser på ett annat sätt. Det är den lokala nivån som ansvarar för huvudmannaskapet och som har bäst lokal kännedom. Skolans styrning blir därför mest effektiv av att skolplaceringshantering och beslut fortsätter bedrivas på den lokala nivån, av huvudmännen.

Överföring av ansvar för skolplaceringar till statlig nivå innebär också minskad flexibilitet i olika avseenden. Bland annat kommer det arbete som nu sker med att anpassa den kommunala organisationen för att så långt möjligt kunna tillmötesgå vårdnadshavarnas önskemål att försvåras, eftersom kommunerna innan sökmönstret är fullt ut känt måste ange platstillgången till Skolverket. Konsekvensen blir negativ för eleverna i en kommun som Nacka, där i princip alla gör aktiva skolval och andelen tillgodosedda förstahandsval normalt sett är relativt hög eftersom organisationen i så stor utsträckning som möjligt anpassar platstillgång till önskemål. Utredningen diskuterar också att det behöver finnas viss möjlighet för kommunerna att justera informationen om antalet platser till Skolverket. Även om vissa justeringar ska kunna göras på det sättet uppnås inte samma grad av flexibilitet som idag och därmed riskerar andelen tillgodosedda förstahandsval att minska i Nacka om skolplaceringar ska hanteras av staten.



Begränsade möjligheter för elever att byta skola

Utredningen föreslår att elever enbart ska få möjlighet att byta skola i samband med terminsstart, såvida det inte finns särskilda skäl. Flytt skulle utgöra ett särskilt skäl. Skolverket ska hantera bytesansökningar.

Att minska flexibiliteten genom att begränsa skolbyten på föreslaget sätt är förmodligen nödvändigt om hanteringen av alla skolplaceringar ska kunna hanteras på statlig nivå på ett rimligt sätt. Det är dock inte konsekvent med den föreslagna huvudregeln om att alla vårdnadshavare aktivt ska välja skola. Förändringen kommer att missgynna elever som av olika skäl behöver byta skola under terminen, fördyra skolplaceringshanteringen i de fall då elever behöver en ny skolplacering på grund av flytt och minskar regelverkets transparens för vårdnadshavare. Utredningen underskattar troligen även kostnaderna för att hantera alla övriga ansökningar från vårdnadshavare om särskilda skäl, som inte har med flytt att göra. Så länge barnet inte har fått placering vid den önskade skolan, men det finns en öppning för det om man ansöker om särskilda skäl, finns goda incitament för vårdnadshavare att pröva denna möjlighet.

Det är oklart på vilka grunder Skolverket ska bedöma om särskilda skäl föreligger. Om exempelvis en vårdnadshavare upplever att barnet inte får tillräckligt med stöd eller stimulans i den befintliga skolan och därför är angelägen att så snabbt som möjligt få byta skola, ska Skolverket vid en sådan ansökan ta in underlag från den avsändande skolan om eleven? Det leder i så fall till en ökad administrativ hantering också på skolnivå. Att införa särskilda skäl som krav för skolbyte signalerar misstro mot att vårdnadshavarna har egentlig grund för att önska ett skolbyte för sitt barn om det sker vid en annan tidpunkt än den vanligaste och att vårdnadshavare ofta genomför skolbyten som går emot barnets bästa.

Nacka kommun avstyrker mot denna bakgrund förslaget om att begränsa elevers möjlighet att byta skola.

Skolplaceringsbestämmelse och urvalsprinciper för kommunala skolor

Dagens skolplaceringsbestämmelser för kommunala skolor är problematisk att tillämpa genom att domar skapat en praxis som kraftigt begränsat möjligheten att ta hänsyn till lokala förutsättningar, trots att lagstiftarens intention varit att stora möjligheter ska finnas för detta. Eftersom närhet till hemmet kan innebära helt olika saker för en elev i glesbygd, med långa avstånd mellan skolor, jämfört med en elev i en storstadskommun, där det ofta finns flera skolor i närheten, är det rimligt att närhetsprincipen kan betyda olika saker beroende på var i landet man befinner sig. Sättet att mäta närhet som genom vägledande domar i praktiken blivit praxis ("relativ närhet") är också svår att tillämpa när utgångspunkten för placering i kommunala skolor är vårdnadshavares önskemål och det därför inte finns en specifik "placeringsskola" som kommunen angett till var och en av eleverna.



Dagens lagstiftning har också lett till en svårtillämpbar praxis för en kommun som Nacka, där det finns flera skolor att välja mellan, i princip alla vårdnadshavare gjort aktiva skolval och avstånden mellan skolor inte behöver vara stora. Detta på grund av den stora vikt som domar lagt vid förarbetets formulering om att så länge någon vårdnadshavare inte gjort ett aktivt skolval ska alla betraktas som om ingen gjort ett aktivt skolval, trots att det inte är uppenbart att lagstiftaren avsett exempelvis situationer när elever har samma relativa närhet till skolan. Det är därför välkommet med en ändrad placeringsbestämmelse, där huvudprincipen fortsatt är att vårdnadshavarens önskemål av skola ska tillgodoses och där begreppet ”rimlig närhet” införs, i kombination med tydlighet om att begreppet ska tolkas med lokala hänsyn och att hänsyn får tas till sådant som elevers ålder, kommunikationsmöjligheter med mera. Nacka kommun tillstyrker förslaget till placeringsbestämmelse i denna del, liksom att det fortsatt ska finnas möjlighet att neka placering om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen samt i de (enstaka) fall då det krävs en omplacering av hänsyn till andra elevers trygghet och studiero.

Nacka kommun tillstyrker vidare urvalskriterierna geografiskt baserat urval och syskonförtur för kommunala skolor. Geografiskt baserat urval motiveras för kommunala skolor av att förskoleklass, grundskola och grundsärskola är obligatorisk för eleverna och att alla elever behöver kunna ta sig till skolan. Utredningen motiverar urvalsgrunden med att den tillämpas för fristående skolor idag. Om den ska gälla även kommunala skolor framöver behövs dock ett förtydligande om hur urvalsgrunden förhåller sig till ”rimlig närhet”.

I den utsträckning som syskonförtur är viktig för vårdnadshavarna så avspeglas det redan i deras önskemål av skola. I kommuner där i princip alla vårdnadshavare gör aktiva skolval och deras förstahandsval i mycket hög utsträckning tillgodoses får därför sannolikt de flesta elever med syskon på skolan ändå placering där, trots att inte syskonförtur tillämpas. Nackdelen med att använda syskonförtur som urvalsgrund är att den systematiskt missgynnar förstfödda, barn utan syskon samt – på motsvarande sätt som kö till fristående skolor kan sägas göra det – elever som inte bott så länge i en kommun och därför inte har hunnit få syskon på den populära skolan. Det innebär också att andra viktiga skäl som vårdnadshavare kan ha för att välja en viss skola – exempelvis att man bedömer att barnet får bäst stöd och stimulans där – får lägre prioritet framför skälet att syskon finns på skolan. På så sätt är det att föredra att kommuner fokuserar på att anpassa organisationen så att så många elever som möjligt kan få placering i den skola som vårdnadshavarna önskat. Många kommuner önskar dock kunna använda syskonförtur som urvalsgrund och den är tillåten för fristående skolor. Genom att det blir frivilligt för varje kommun att bedöma om urvalsgrunden ska användas eller inte och – om den används – hur den i så fall ska utformas, så tillstyrker Nacka kommun att det blir en tillåten urvalsgrund också för kommunala skolor.

För att den föreslagna placeringsbestämmelsen för kommunala skolor ska fungera väl i praktiken finns ett antal delar som bör förtydligas, främst



- vad som avses med att "rimlig närhet" ska vara överordnad urvalsgrunderna
- hur "rimlig närhet" förhåller sig till urvalsgrunden geografisk närhet
- vad som avses med "önskemål" av skola i en situation där vårdnadshavare kan ange flera önskemål av skolor hos antingen samma huvudman eller hos olika huvudmän
- vad som avses med urvalsgruppen till en kommunal skola, det vill säga vilka elever som urvalet ska göras
- hur elever som vid ansökningstillfället till en kommunal skola är folkbokförd i annan kommun, men som avser vara inflyttade till kommunen i anslutning till läsårsstart, ska prioriteras i förhållande till de elever som vid ansökningstillfället är folkbokförda i kommunen.

Nacka kommun avstyrker övriga förslag till urvalsgrunder samt "särskilda skäl" som förtur utifrån följande skäl.

Kvot som urvalsgrund riskerar strida mot diskrimineringslagstiftningen och kan dessutom bli stigmatiserande för elever. Att motivera ett skolplaceringsbeslut för individen med att elevens vårdnadshavare har för hög utbildning eller är födda i fel land för att eleven ska kunna få plats vid den önskade skolan är högst problematiskt och kan tyckas strida mot skolans värdegrund. Det är heller inte rimligt med en lagstiftning om skolplaceringar som bygger på att Skolverket ska behöva ägna resurser åt att granska om urvalsgrunderna är förenliga med diskrimineringslagstiftningen.

Skolspår är problematiskt som urvalsgrund genom att den kan låsa ute elever från populära kommunala skolor om elevens vårdnadshavare inte valt "rätt" skola från början.

Möjligheten till "skolspår" försvårar också i onödan för vårdnadshavare när de ska välja skola och missgynnar systematiskt elever som flyttat till kommunen efter den tidpunkt när eleven hade behövt komma in på "rätt" skola, för att senare få tillgång till den populära kommunala skolan. Denna urvalsgrund är också mycket negativ eftersom den kan innebära att elever får en skolplacering längre bort från hemmet mot sin vilja.

"Lika möjligheter", det vill säga lottning, föreslogs redan av Skolkommissionen men infördes inte. Denna urvalsgrund riskerar leda till minskad legitimitet för skolvalet. Det är inte transparent och därmed svårt för vårdnadshavare att få insyn i att lottningen gått till på ett sätt som inte gynnat någon specifik elevgrupp. Särskilt skulle det kunna ifrågasättas av vårdnadshavare om varje elev har tilldelats samma vikt vid lottning till en skolplacering om "allsidig social sammansättning" också blir en lagstadgad strävansuppgift för huvudmännen.

"Särskilda skäl" är problematiskt genom att det är otydligt vad som avses med detta. Det medför därför minskad transparens och förutsägbarhet för vårdnadshavarna. Utrymme för "särskilda skäl" kan också felaktigt sända signalen att det finns möjlighet att få en platsgaranti på vissa skolor. Det kan därmed bli svårt med att få legitimitet för skolplaceringsbeslut i fall då plats måste nekas trots att "särskilda skäl" bedöms finnas, men det inte finns fler tillgängliga platser på skolan med mindre än att skolan behöver byggas ut – vilket som regel skulle innebära en betydande ekonomisk kostnad för kommunen. Det är



också oklart hur en elev med ”särskilda skäl” ska prioriteras i förhållande till en elevs rätt till ”rimlig närhet” till skolan och hur man på ett transparent sätt rangordnar flera elever med ”särskilda skäl” i förhållande till varandra.

Urvalsgrunden kötid för fristående skolor

Grundregeln för fristående skolor är att vara öppna för alla elever, medan en kommunal huvudmans uppgift är att säkerställa placering för alla elever folkbokförda i kommunen. Det är således två olika grunder som en fristående och en kommunal huvudman har att utgå från och som gör det rimligt att urvalsgrunderna inte är fullt ut lika för en fristående och en kommunal skola.

Eftersom närhetsprincipen inte är en självklar urvalsgrund för fristående skolor, utifrån deras öppenhetskrav, tillämpas ofta kötid istället. Utredningen föreslår dock att kötid som urvalsgrund tas bort, i syfte att minska skolsegregationen. Barn till välinformerade vårdnadshavare får större möjlighet att komma in på de mest populära fristående skolorna genom att de tidigt ställer sina barn i kö, enligt utredningen. Det problemet borde dock minska om aktivt skolval blir huvudregel i fler kommuner och om informationen om skolor till vårdnadshavare och elever förbättras, så som utredningen också föreslår. Att ta bort en urvalsgrund som är enkel att förstå, transparent och förutsägbar för vårdnadshavare och elever, till skillnad från lottning, kommer inte bidra till att en enda skola blir bättre och därmed inte heller till en mer likvärdig skola. Det som krävs är snarare att ansvarig huvudman ser över förutsättningarna för en skola som inte klarar sitt uppdrag. Staten har därtill verktyg att tillämpa om problemet är att en huvudman brister i sitt ansvarstagande. Mot ovanstående bakgrund avstyrker Nacka kommun förslaget om att kötid inte längre ska vara en tillåten urvalsgrund till fristående skolor.

Möjlighet att överklaga skolplaceringar

Utredningen föreslår att det även fortsättningsvis ska vara möjligt för vårdnadshavare att överklaga och få skolplaceringsbeslut ändrat av Skolväsendets överklagandenämnd i fall då besluten är mycket ingripande för individen, det vill säga då skälen för att den önskade skolplaceringen inte erhålls är hänförliga till eleven. Det kan exempelvis handla om att en elev har ett så omfattande behov av stöd att en placering på skolan skulle innebära påtagliga organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Utredningen föreslår vidare att huvudmännen ska ansöka hos Skolverket om urvalsgrunder och att Skolverkets beslut ska kunna överklagas av huvudmännen i allmän förvaltningsdomstol. Denna hantering innebär i praktiken en laglighetsprövning av grunderna för skolplaceringsbeslut i en urvalssituation, det vill säga när skälen för ett nekande beslut är att någon annan elev haft högre prioritet till platsen utifrån en viss urvalsgrund. Vårdnadshavares möjlighet att överklaga skolplaceringsbeslut som grundar sig på en urvalssituation föreslås därför tas bort.



Nacka kommun tillstyrker de föreslagna förändringarna av överklagandemöjligheterna. Det är en betydligt mer effektiv hantering att laglighetsprövningen sker genom en prövning av att huvudmannen använder godkända urvalsgrunder än att varje vårdnadshavare ska kunna överklaga varje skolplaceringsbeslut. Domstolarnas laglighetsprövningar är också problematiska när det gäller skolplaceringsbeslut eftersom det ofta är lång handläggningstid och skapar osäkerhet för vårdnadshavare och elever, men även för skolor och kommuner som behöver kunna planera verksamheten. Nacka kommun yrkar dock på att det bör vara Skolinspektionen och inte Skolverket som huvudmännen ansöker om godkända urvalsgrunder hos. Det är självklart också viktigt att ett sådant ansökningsförfarande kan göras så smidigt och med så lite byråkrati som möjligt. Exempelvis är det inte rimligt att begära årliga ansökningar om urvalsgrunder utan enbart om ändringar görs.

Skolans finansiering

Ett nytt sökbart sektorsbidrag till skolan

Utredningen föreslår att ett så kallat sektorsbidrag ska införas. Det ska vara sökbart för huvudmän som ska kunna visa en treårig handlingsplan för hur ökad likvärdighet ska uppnås under perioden. Det statliga sektorsbidraget ska finansieras genom att ett antal mindre, riktade statsbidrag till skolan övergår till sektorsbidraget. Därutöver ska tre miljarder kronor tillföras från det generella statsbidraget. Sektorsbidraget ska vara socioekonomiskt viktat. Skolverket ska fatta beslut om sektorsbidragets storlek till respektive huvudman i början av varje år.

Förslaget för tanken till det sektorsbidrag som infördes i början av 1990-talet, men är i själva verket ett stort, riktat statsbidrag. Genom att föra över tre miljarder kronor från det generella statsbidraget till sektorsbidraget ökar därtill omfattningen av de statliga riktade statsbidragen till skolan i ett läge där staten inte är huvudman för skola och därmed heller inte finansieringsansvarig. Förslaget innebär således en otydlig ansvarsfördelning för skolan, vilket är negativt för eleverna. En mer effektiv styrning av skolan skulle åstadkommas om de mindre, riktade statsbidragen istället fördes över till det generella statsbidraget.

Genom att det föreslagna sektorsbidraget ska vara socioekonomiskt viktat och sökbart demonstrerar staten att det inte finns tillit till kommunernas ansvar för att finansiera skolan utifrån elevers behov och förutsättningar. Denna bristande tillit i styrkedjan är förstås problematisk. Förslaget innebär därtill en omfördelning av resurser mellan kommuner, det vill säga för ett antal kommuner kommer det innebära minskade resurser i tider som redan är ekonomiskt ansträngda. **Det är främst kommuner i Stockholmsregionen, bl a Nacka, som skulle drabbas hårt av denna omfördelning. Vi skulle straffas för att målmedvetet ha arbetat för att motverka skolegregation och skapa hög kvalitet för alla elever, det är en orimlig och oacceptabel konsekvens.**



Utredning om en statlig finansiering av skolan och om stadiindelningar

Utredningen föreslår att en statlig finansiering av skolan ska utredas vidare, för att staten bör ta ett större ansvar för en likvärdig och kompensatorisk undervisning. Nacka kommun avstyrker förslaget eftersom det skulle leda till en ineffektiv styrning av skolan om finansieringsansvaret inte var på samma nivå i styrsystemet som huvudmannaskapet. Ansvarsfördelningen blir otydlig och det blir svårare att från statlig nivå styra resurser träffsäkert utifrån de lokala behoven och förutsättningarna. Därmed riskerar arbetet med att öka måluppfyllelsen och med att säkerställa en likvärdig utbildning för alla elever, oavsett bakgrund, bli svårare istället för lättare.

Utredningens bedömning är även att staten i samma syfte ska inrätta en regional närvaro, i form av regionala Skolverkskontor, som bland annat ska stödja huvudmännens resultatuppföljning och bedöma behovet av nya skolenheter i regionen. Nacka kommun avstyrker förslaget av följande skäl. Att inrätta regionala Skolverkskontor för att planera behov av skolor i regionen är inte motiverat med tanke på den låga utsträckning som grundskolelever är rörliga över kommungränser. Ett annat skäl är att kommuner och fristående aktörer är huvudmän, inte staten.

Att inrätta regionala Skolverkskontor för att stödja huvudmännens resultatuppföljning framstår som en mycket kostsam lösning, inte minst med tanke på att staten kan uppnå samma syfte genom att publicera den offentliga statistiken om alla skolors elevresultat och andra viktiga indikatorer på kvalitet i utbildningen samt genom att kvalitetssäkra den offentliga statistiken och bistå huvudmän som vill utveckla kvalitetsmått för skola och förskola. Därutöver bör staten fokusera på de redan befintliga tillsyns- och stödjandeverktyg som står staten till förfogande att använda riktat till huvudmän med skolor som presterar undermåligt.

Utredningen föreslår även att Skolverket ska få i uppdrag att analysera situationen med skolenheter vars verksamhet inte sammanfaller med stadiindelningen, för att det ska kunna ligga till grund för en reglering kring vilka årskurser en skola ska kunna ha. Nacka kommun instämmer inte med utredningen att de fåtal skolor som inte erbjuder årskurser i enlighet med stadiindelningen utgör ett problem som behöver regleras och avstyrker därför förslaget.

Förändrad beräkning av grundbeloppet

Utredningen föreslår att beräkningen av grundbeloppet till fristående skolor ändras så att hemkommunen för varje elev i förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska göra avdrag för merkostnader som hemkommunen har som följd av ansvaret för att erbjuda alla folkbokförda elever placering i en skola nära hemmet och för att ha beredskap att ta emot nya elever.

Nacka kommun avstyrker förslaget eftersom det är en del av kommunens övergripande myndighetsansvar och inte belastar skolorna så att det går att göra avdrag av det här slaget



på ett sätt som fortfarande innebär att principen om lika villkor upprätthålls. Förslaget skulle missgynna de elever som har placering i skolor med en fristående huvudman och bidrar inte till ökad likvärdighet. Den möjlighet som tidigare funnits för den här typen av avdrag togs bort på grund av de problem som det medförde.

Fördröjning av skolpeng för elever som byter till en fristående huvudman

I utredningen föreslås att bidragen till fristående huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

Nacka kommun avstyrker förslaget eftersom risken med att fördröja överväxlingen av ersättningen för en elev till den mottagande skolan är att den mottagande skolan får minskade möjligheter att snabbt anpassa insatser utifrån elevens behov och förutsättningar, vilket skolan är skyldig att göra så snart eleven börjat där. Regleringens konstruktion följer heller inte grundprincipen om lika villkor, eftersom den bara skulle gälla i fall då elev byter från en kommunal till en fristående huvudman och bidrar inte till en mer likvärdig skola.

Ordförande kommunstyrelsen

Stadsdirektör