

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2020-11-30

Remissvar på SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

Inledning

UNICEF Sverige tillstyrker förslagen i utredningen om de antas i sin helhet. Vi vill poängtera att utredningen ska ses som en helhet, där förslagen i stor utsträckning förutsätter varandra. Att lyfta ut och genomföra enskilda förändringar riskerar att få negativa konsekvenser, snarare än positiva, när det gäller rätten till likvärdig skola.

UNICEF Sverige välkomnar utredningen om en mer likvärdig skola för minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. Vi ser positivt på att utredningen på ett tydligt sätt redogör för situationen för, och utvecklingen av, likvärdigheten i den svenska skolan. Utredningen lyckas beskriva en tydlig bild av ett komplext system, med dess utmaningar och möjligheter. Det är glädjande att utredningens förslag i hög utsträckning stämmer överens med barnkonventionens intentioner om barns rätt till jämlika uppväxtvillkor och rätten till likvärdig utbildning av god kvalitet. Utredningen ger en god bild av de faktorer som utmanar likvärdigheten i den svenska skolan idag och erbjuder också förslag som kan bidra till att bryta den negativa utvecklingen på sikt. UNICEF Sverige är positiva till utredningens argumentation till varför likvärdiga och allsidigt sammansatta skolor och klasser är positivt för alla barn, inte enbart för dem som riskerar att halka efter.

“Skolan är en arena som når alla barn och unga och har därmed en grundläggande roll i arbetet för en god och jämlik hälsa, både i sin roll som ansvarig för utbildning, och som plattform för ett hälsofrämjande arbete. Inriktningen bör vara att skolan ska verka för att alla barn och unga kan tillgodogöra sig en utbildning med hög kvalitet oavsett familjebakgrund och ursprungsland. Utbildningssystemet bör omfatta strukturer som möjliggör ett livslångt lärande och som ger de grundläggande förutsättningarna för att utveckla kompetenser och kunskaper under hela livet”.¹

¹ SOU 2017:47, s 107

Barn som växer upp i socialt utanförskap har sämre förutsättningar att nå sin fulla potential och löper högre risk att i sin tur drabbas av ohälsa, sociala problem, arbetslöshet, fattigdom och kriminalitet. En fungerande skolgång är den enskilt viktigaste skyddsfaktorn mot utanförskap för alla barn, men särskilt för barn i utsatta livssituationer.²

Trots detta visar statistik att ojämlikheten bland barn i Sverige ökar inom flera livsområden, däribland i skolan.³ Att barn, genom bristande tillgång till likvärdig utbildning, saknar tillräckliga möjligheter och förutsättningar att delta inom samhällets mest centrala delar, riskerar att leda till långtgående konsekvenser både för det enskilda barnet, men också för samhället i stort.

Följande remissvar utgår från en helhetssyn på slutbetänkandet utifrån barnkonventionens intentioner och Agenda 2030 snarare än att kommentera varje enskilt förslag.

Barnkonventionen och rätten till utbildning

Redan 1990 antogs barnkonventionen av Sverige och har sedan dess varit gällande i Sverige. Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen dessutom nationell lag, vilket ytterligare stärker dess rättsliga ställning. En av de rättigheter konventionen slår fast är att alla barn har rätt till skola av likvärdig kvalitet, utan åtskillnad av något slag.⁴ Principen om icke-diskriminering är en av de grundläggande principerna i barnkonventionen och innebär förenklat att alla barn har samma värde och lika rättigheter oberoende av sin egna eller föräldrarnas ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationellt eller socialt ursprung, börd eller annan ställning. Det innebär med andra ord att barns tillgång till sina rättigheter enligt barnkonventionen inte ska avgöras av föräldrars bakgrund, bostadsort, ekonomi eller andra faktorer.⁵

Barns rätt till utbildning enligt barnkonventionen handlar om en rätt på grundval av lika möjligheter och tillgång till utbildning för alla barn. FN:s barnrättskommitté har särskilt lyft vissa grupper av barn som löper särskilt stor risk att kränkas, bland annat barn med funktionsnedsättningar, barn i flyktingsituationer, barn från minoritetsgrupper, barn som lever i fattigdom, barn som står under alternativ vård, och unga lagöverträdare.⁶

Rätten till likvärdig tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden, kön, bakgrund, etnicitet, religion är huvudprincipen i det svenska skolsystemet. Det innebär också att kvaliteten i utbildningen ska ha lika hög nivå oavsett var

² UNICEF, Innocenti Research Centre, *Report Card 9 - The children left behind*, 2010

³ Se bl. a. Skolverket, *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor – En kvantitativ studie över utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*, 2018. UNICEF, Innocenti Research Centre, *Report Card 13 – Fairness of the Children*, 2016.

⁴ Artikel 28 och 29, barnkonventionen.

⁵ Artikel 2, barnkonventionen.

⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar, nr 19.

i landet barn går i skolan och oavsett skolform. Därtill finns skrivelsen om barnkonventionens grundprincip om icke-diskriminering med i både skollagen och läroplanen sedan länge.

Trots höga ambitioner och skolans uttalade uppgift att kompensera för skillnader i barns förutsättningar, har ojämlikheten i praktiken vuxit till ett allt större problem inom skolväsendet⁷. Att utvecklingen går åt fel håll ser vi som ett resultat av organiseringen av skolsystemet, snarare än uteblivna ambitioner.

Därför ser vi positivt på utredningens förslag till åtgärder som syftar till att komma tillrätta med den ojämlikhet som dagens organisering av skolsystemet medför. Att säkerställa utvecklingen för att stärka barns rätt till en utbildning av god och likvärdig kvalitet går åt rätt håll kräver kontinuerligt arbete, men också tydliga nationella mål att följa upp. Det kräver i sin tur ett mer enhetligt regelsystem för skolans olika aktörer, samt ett ökat statligt ansvar för att möjliggöra en sådan utveckling.

Agenda 2030

Vid FNs toppmöte den 25 september 2015 antog världens stats-och regeringschefer Agenda 2030 med 17 globala mål för hållbar utveckling. *Agenda 2030* är av en politisk deklARATION för hållbar utveckling som innehåller 17 globala mål och 169 delmål samt stadgade förutsättningar och åtgärder för genomförande, uppföljning och översyn. Deklarationen syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. En av utmaningarna som har identifierats är ojämlikheten i samhället såväl nationell som globalt. Ojämlikheten i Sverige fortsätter att öka och en stor utmaning Sverige står inför är lika möjligheter till lärande. Mål nummer fyra innebär säkerställandet av en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och livslångt lärande för alla.⁸ För att Sverige också ska uppnå målsättningarna i Agenda 2030 anser UNICEF Sverige att skolsystemet i Sverige måste bli mer sammanhållet och enhetligt, för att undvika de negativa konsekvenser marknadsstyrningen riskerar att få.

Det är högst angeläget att likvärdig utbildning eftersträvas och att aktiva insatser och åtgärder som utredningen föreslår sätts in så snart som möjligt. Det är också av allra största vikt att de insatser och åtgärder som sätts in också följs upp och utvärderas, för att säkerställa att de ger önskad effekt.

⁷ UNICEF, Innocenti Research Centre, *Report Card 13 – Fairness of the Children*, 2016.

⁸ Handlingsplan Agenda 2030, Regeringskansliet

Förslag som rör resursfördelning och finansiella styrmedel

Ett av statens ansvar är att jämna ut ekonomiska ojämlikheter mellan kommuner för att främja jämlikhet nationellt. Därför anser UNICEF Sverige att ett ökat statligt ansvar för skolan är en viktig faktor för att uppnå ökad likvärdighet och jämnare kvalitet inom skolans område i Sverige. Utredningen lyfter tydligt fram och problematiserar konflikten mellan likvärdighet för elever och en decentraliserad styrning, samt argumenterar för att utvecklingen de senaste åren tydliggör det decentraliserade skolsystemets bristande förmåga att nå de övergripande målen om en likvärdig och kompensatorisk skola. I internationella studier är Sverige medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och förmågan att uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar. Sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv verkar utvecklingen över tid i Sverige dessutom gå i en riktning där skolan blir allt mindre likvärdig, snarare än tvärtom.⁹ Om kvaliteten i den kommunala skolan är avhängig kommunens ekonomi och tävlar med kommunens övriga ansvarsområden, riskerar likvärdigheten att fortsätta försämrans och skolegregationen öka i takt med att andra samhällsutmaningar växer, som också ska finansieras med samma peng. Genom ett ökat statligt huvudmannaskap och stabilare finansiering kan kommunala svängningar jämnas ut. UNICEF Sverige är därför också positiva till att en utredning om statligt huvudmannaskap tillsätts inom kort.

UNICEF Sverige är därför positiva till de förslag i utredningen som ger en stabilare finansiering för skolan än vad dagens system gör, bland annat genom så kallade sektorsbidrag. UNICEF Sverige är dock eniga med utredningens bedömning om att det krävs fortsatt utredning av hur detta på bästa sätt kan genomföras. UNICEF Sverige ser också positivt på utredningens förslag som innebär jämnare resursfördelning och förändringar i beräkningar av grundbelopp, med syfte att utjämna skillnader mellan kommuner och huvudmän och därmed öka likvärdigheten och möjligheten för fler att få tillgång till utbildning av god kvalitet.

Förslag som rör skolval och urval

Alla elever ska kunna gå i skolor med hög och likvärdig kvalitet och skolväsendet ska kompensera för skillnader i elevers förutsättningar. I kapitel 4 beskriver utredningen att skolegregation uppstår via boendesegregation, de skolval som vårdnadshavarna gör och den selektion av elever som skolorna gör. För att kunna bryta skolegregationen krävs inte endast ett förändrat skolval utan även en förändring av regleringen som styr vilka elever som ska tas emot respektive placeras vid vilken skolenhet.¹⁰

⁹Se bl. a. SOU 2020:28, s. 208., UNICEF, Innocenti Research Centre, *Report Card 15, An Unfair Start - Inequality in Children's Education in Rich Countries*, 2018. UNICEF, Innocenti Research Centre, *Report Card 13 – Fairness of the Children*, 2016.

¹⁰ SOU 2020:28, s. 162

UNICEF Sverige ser positivt på utredningens förslag om ett nationellt och gemensamt skolval på lika villkor. Vi ställer oss bakom utredningens förslag och bedömningar om bättre informationsinsatser till såväl eleven som vårdnadshavare samt information på olika språk och godkända urvalsgrunder. Vi ser positivt på förtydligandet om att inte alla platser fördelas med hänsyn till urvalsgrunderna utan ett antal kommer att fördelas så att kommunen kan säkerställa elevers rätt till en skola nära hemmet, oavsett om vårdnadshavaren har gjort ett aktivt val eller ej.¹¹ På så sätt motverkas att elever, vars vårdnadshavare inte aktivt sökt en skola, används för att fylla upp tomma platser i skolor utan hänsyn till närhet till hemmet. Vi ser också positivt på att faktorer såsom kötider som ökar segregationen tas bort för att komma tillrätta med skolegregationen.

Däremot anser vi att *många av förslagen behöver vara skarpare i sin utformning för att få genomslag i praktiken*. Till exempel är *förslaget om frivilliga kvotgrupper för kommunala skolor, med syfte att öka allsidigheten och sammansättningen av elevgrupper, otillräckligt*.

För att uppnå jämlikhet och en mer blandad elevsammansättning krävs mjukare kvoter för att skolhuvudmän ska arbeta aktivt för en blandad elevsammansättning. Om skolor som traditionellt lockar barn med hög utbildningsbakgrund vet att deras elever inte söker sig till skolor med hög elevtäthet av elever med exempelvis utländsk bakgrund saknar de incitament för att minska skolegregationen, då det riskerar att minska deras eget elevunderlag av elever med hög utbildningsbakgrund. Ett system enbart baserat på valfrihet avseende införande av just kvot riskerar att bli urholkat, särskilt när kommunala skolor idag konkurrerar med friskolor om elever. Det är därmed högst tveksamt om en frivillighet avseende kvotgrunden kommer att få den effekt som syftet med förslaget är.

Övrigt

UNICEF Sverige anser att det är avgörande att även lyfta frågor som rör skolans likvärdighet i förhållande till barn och ungas ökade psykiska ohälsa. Hur väl skolsystemet fungerar och hur likvärdigheten ser ut i skolan tycks nämligen ha ett tydligt samband med barn och ungas ökade psykiska ohälsa. Under senare år, i takt med att likvärdigheten i skolan försämrats, har rapporterna från barn och unga som känner stress över skolprestationer och försämrade framtidsutsikter också ökat.¹² Tidigare utredningar, bland annat Kommissionen för jämlik hälsa och Skolkommissionen har tidigare lyft förslag som syftar till att skapa en mer likvärdig skola, med god lärandemiljö och bättre skolprestationer för alla barn.¹³ Återigen vill vi därför understryka vikten av att ha ett helhetsperspektiv på de insatser och åtgärder som görs för att stärka skolan. För att komma tillrätta med skolans utmaningar och de riskfaktorer som påverkar barns uppväxtvillkor och hälsa i negativ

¹¹ SOU 2020:28, s. 362

¹² Se bl. a. Folkhälsomyndigheten, *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige?*, 2018, UNICEF, Innocenti Research Centre, Report Card 16: *Worlds of Influence – Understanding what shapes child well-being in rich countries*, 2020.

¹³ SOU 2017:35, SOU 2017:47

riktning måste åtgärder sättas in, som är tvärsektoriella, övergripande och som bygger på förståelsen för de komplexa samband som länkar samman olika samhällsfenomen. Vidare anser vi att psykisk hälsa bör vara en parameter i uppföljningar av hur likvärdigheten i skolan står sig, samt hur väl skolan klarar av sitt kompensatoriska uppdrag.

UNICEF Sverige är samstämmiga med utredningen att skolsegregationen inte är en fråga som enbart kan lösas genom föreslagna åtgärder som rör skolan. I Sverige ser vi en utveckling där föräldrars bakgrund i allt högre grad avgör hur du lyckas i skolan samtidigt som tillgången till en likvärdig och kompenserande skola i stor utsträckning avgörs av boendekommun. Var du är bosatt påverkar inte bara hur du lyckas i skolan, utan påverkar även ekonomi och hälsa. Ökade klyftor är en realitet inom flera samhällssektorer och den här utredningen sätter ljuset på det faktum att det finns ett tydligt orsakssamband mellan likvärdigheten i skolan och segregation inom andra samhällssektorer. Därmed slår utredningen också fast att likvärdigheten i skolan är en högst aktuell fråga som berör alla. Vi vill därmed uppmana regeringen att ha ett helhetsperspektiv gällande dessa frågor, men också ett barnrättsperspektiv. En likvärdig skola är ett viktigt bidrag till ett bättre samhälle, men spelar också en avgörande roll när det gäller att säkerställa barns rätt till jämlika uppväxtvillkor och rätten till utbildning enligt barnkonventionen. Likvärdig utbildning av god kvalitet, för alla barn, är en absolut grundläggande fråga för barn, deras utveckling och deras framtida möjligheter i livet.

Covid-19 som riskfaktor för likvärdigheten i skolan

Kunskap och utbildning är en central förutsättning för en god hälsa genom hela livet.¹⁴ Utifrån den situation som råder till följd av pandemin, anser UNICEF Sverige att det är avgörande att inbegripa ett perspektiv som utgår från de, både kortsiktiga och långsiktiga, följd effekter pandemin riskerar att få för samhället generellt och barn och unga i synnerhet. De effekter pandemin skapar kommer påverka samhället för lång tid framöver, vilket också behöver avspeglas i beslutsfattande och inriktning vad gäller åtgärder för ökad likvärdighet och jämlikhet, både inom skolan och i samhället i stort.

Enligt Folkhälsomyndighetens publikation om tänkbara konsekvenser av Covid-19 på folkhälsan, finns det, trots att grundskolan i Sverige inte har stängts ner, ändå en risk för ökad frånvaro och ökad fysisk och psykisk ohälsa till följd av pandemin. De barn som riskerar att drabbas hårdast av pandemins effekter är de grupper av barn som omfattas av skolans kompensatoriska uppdrag, t ex. barn med särskilda behov, barn i ekonomisk utsatthet eller barn som saknar stöd för skolarbetet hemma.¹⁵ För dessa barn är en obruten skolgång en viktig faktor för att tillgodogöra sig den kunskap och kompetens de behöver för

¹⁴ Folkhälsomyndigheten, *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*, 2020.

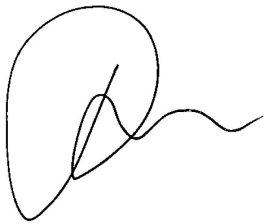
¹⁵ Ibid.

att klara sig senare i livet. Inte minst är den obrutna skolgången en viktig faktor för att skydda barn mot psykisk och fysisk ohälsa i pandemins spår.

Det innebär att likvärdigheten i skolan kommer sättas på ytterligare prov, till följd av pandemin. Ansvaret för att kompensera för barns olika förutsättningar, samt att införa åtgärder som kommer åt de redan existerande utmaningarna när det gäller skolsegregation och minskad likvärdighet inom skolans värld, blir därmed ännu viktigare.

Konsekvensanalyser

UNICEF Sverige vill särskilt uppmärksamma de konsekvensanalyser som återfinns i utredningens senare del. Det är glädjande att se att utredningen analyserat de konsekvenser som utredningens förslag kan få för barn (elever) och väger dem mot varandra på ett balanserat sätt. Detta är något vi önskar se i samtliga statliga utredningar, med syfte att flytta fram positionerna för barnets rättigheter och främjandet av synen på barn som rättighetsbärare.



Pernilla Baralt
Generalsekreterare UNICEF Sverige

Underlaget är framtaget av Marie Hugander Juhlin, barnrättsrådgivare UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: marie.hugander.juhlin@unicef.se