



HANDLÄGGARE/ENHET

Enheten för välfärd utbildning

och arbetsmarknad

Ulrika Lorentzi

DATUM

2017-08-18

DIARIENUMMER

20170189

ERT DATUM

2017-09-01

ER REFERENS

U2017/1967/S

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över 2015 års Skolkommissons slutbetänkande SOU 2017:35 Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO välkomnar utredningens breda genomgång av den svenska skolans behov av stärkt kunskap och likvärdighet. En jämlik skola är en av LOs viktigaste frågor. Det krävs ett målmedvetet arbete för att höja kunskaperna och ge alla barn samma chans. Det är avgörande för att bygga ett jämlikt samhälle och det är särskilt viktigt för barn vars föräldrar arbetar i LO-yrken.
- LO anser att skolkommissons förslag är otillräckliga. LOs principiella syn är att skolpolitiken måste läggas om i grunden från konkurrens och marknadsutsättning till att inriktas på att alla skolor ska vara bra skolor. LO anser att skolpeng och skolval måste reformeras för att motverka segregationen och att vinstdriften i skolan måste stoppas.
- LO saknar förslag i betänkandet för att tillgodose behovet av pedagogisk personal med yrkesutbildning i form av lärar- och elevassistenter. Dessa yrkesgrupper är viktiga för att eleverna ska få ett bra stöd och en god skolmiljö med studiero och för att lärarna ska kunna koncentrera sig på att undervisa.
- LO är positiva till kommissionens bedömning om att det behövs en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå.
- LO är positiv till kommissionens förslag om att bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse gentemot en kommunal huvudman ska tillämpas i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman.
- LO delar kommissionens uppfattning att det inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att frånta en kommun rätten att bedriva skola.

POSTADRESS 105 53 Stockholm

BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18

TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28

E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se

ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769

BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO är positiva till förslaget att tillsätta en utredning om en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan.
- LO är positiva till förslagen att förtydliga att även kommuner ska få bedriva resursskolor för elever med särskilda behov och att tillsätta en utredning för att utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd.
- LO är positiva till förslaget att skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande ska förtydligas i läroplanerna.
- LO är positiv till förslaget att skriva in i skollagen att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever. LO delar dock kommissionens bedömning att förslaget kommer få begränsad effekt så länge det saknas andra verktyg.
- LO är kritisk till förslaget om aktivt skolval som en metod för att minska skolsegregationen. Forskning visar att det riskerar att ha motsatt effekt.
- LO är positiva till förslaget om att kommuner ska kunna frånga närhetsprincipen och fördela skolplaceringar genom lottning från årskurs 7 för att främja en allsidig social sammansättning.
- LO är positiva till förslaget att ta bort kötid och lägga till lottning som urvalskriterium i fristående skolor.
- LO är positiva till förslaget om en utredning om förändrad närhetsprincip för att motverka skolsegregation.
- LO är positiva till förslaget om en utredning om gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.

Inledning

Skolkommissionen har haft ett viktigt uppdrag för att komma tillrätta med brister i kunskapsresultat och likvärdighet i svensk skola. De mest angelägna frågorna är de sjunkande kunskapsresultaten och den ökande socioekonomiska segregation.

Slutbetänkandet innehåller flera förslag till fortsatt utredning. LO menar att det hade varit önskvärt med fler konkreta förslag till åtgärder då skolan har många akuta eftersatta behov.

LOs principiella syn på skolpolitiken

Det krävs ett målmedvetet arbete för att höja kunskapsresultaten och ge alla barn samma chans i skolan. Därför välkomnar LO en breda genomgången av skolans behov av stärkt kunskap och likvärdighet som finns i betänkandet.

För att skapa en jämlik skola och förbättra kunskapsresultaten måste skolan få mer resurser. LOs syn på statens roll i det avseendet framgår av tidigare inskickat remissvar den 27 juni, se bilaga. Vidare anser LO att skolpolitiken måste läggas om från konkurrens och marknadsutsättning till att inriktas mot att alla skolor ska vara bra skolor. På dagens skolmarknad ska skolor konkurrera om elever och dåliga skolor ska slås ut. Det står i motsättning mot en jämlik skola där alla barn får samma chans. LO anser att skolpeng och skolval måste reformeras för att motverka segregationen samt att vinstdriften i skolan måste stoppas.

Sverige har blivit något av en välfärdspolitisk experimentverkstad och det syns tydligt i skolan. De problem som skapas av vinstdrift i skolan kan sammanfattas i några punkter:

- **Marknaden styr mot ojämlikhet.** En kvasimarknad på skolområdet där skolor konkurrerar om elever kan inte garantera en likvärdig skola eller lika tillgång till en bra skola.¹
- **Ineffektivitet och kvalitetsbrister.** Idag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer – såsom personaltäthet, utbildningskrav och anställningsförhållanden. Ersättningsystem i form av skolpeng innebär att eventuella effektivitetsvinster enbart stärker utförarens resultat, frigjorda resurser går varken till högre kvalitet eller till lägre kostnader för skattebetalarna. Det saknas också politiska verktyg att kräva högre kvalitet än det golv som lagstiftningen ställer.
- **Målkonflikter mellan samhällliga mål och aktörernas.** Ägarens intresse av vinst kan styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med de välfärdspolitiska målen om exempelvis behovsstyrda insatser, en likvärdig skola och en skola där elever från olika samhällsklasser möts. Vinstdriften bidrar till att förstärka snedvridande incitamentsstrukturer. Detta blir särskilt tydligt när problemen med exempelvis social selektion ("cream skimming"), brister i lärartäthet och lärarbehörighet samt betygsinflation studeras.
- **För stort fokus på konkurrensneutralitet.** Det har skett en förskjutning så att mycket av policyarbetet som rör likvärdighet har kommit att handla om konkurrensneutralitet mellan kommunala och enskilda skolor snarare än viktiga jämlikhetsfrågor som likvärdighet utifrån socioekonomi eller mellan olika delar av landet.²
- **Legitimitetsbrist och demokratiskt underskott.** Genom införandet av olika marknadsmodeller har de demokratiskt valda organen på lokal och regional nivå allt för ofta frånsvurit sig eller inte kunnat ta

¹ IFAU (2016) Fristående skolors etableringsmönster

² SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden* s. 266

ansvaret för skolan. De värdeöverföringar som idag sker inom och ut från välfärdssektorn är långt ifrån transparenta, vilket gör det svårt för medborgare och brukare att kontrollera att skattepengar används på bästa sätt.

LO håller med Katrin Stjernfeldt Jammehs särskilda yttrande att även om kommissionens förslag kan bidra till bättre förutsättningar för kunskap och likvärdighet finns den grundläggande motsättningen mellan marknadsstyrning och en jämlik skola med goda resultat kvar, liksom behovet av ytterligare reformer.

Synpunkter på utredningens förslag

Här följer LOs synpunkter på några av utredningens förslag. I delar där inga synpunkter lämnas har LO inte funnit någon anledning till invändningar eller behov av att särskilt understödja det som föreslagits.

4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

LO anser att den regionala nivåns stödjande funktion är av central betydelse för genomförande av nationell politik inom arbetsmarknads-, närings- och utbildningspolitiken. LO välkomnar att kommissionen pekar på att den regionala planeringen av gymnasieskolan behöver stärkas såväl som att det regionala kompetensförsörjningsbehovet ska främjas. LO är också av den uppfattningen att en regionalt närvarande statlig skolmyndighet skulle bidra till skolutveckling. Den regionala förankringen ger bättre överblick och djupare kännedom om utbildningsanordnarna i regionen.

LO är positiv till kommissionens förslag om att bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse gentemot en kommunal huvudman ska tillämpas i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman. Det är viktigt att det finns sanktioner mot kommuner som missköter sig. LO delar kommissionens uppfattning att det inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att frånta en kommun rätten att bedriva skola. Det är viktigt att, precis som kommissionen gör, se skillnaden mellan kommunens övergripande ansvar för att elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd och det betydligt snävare uppdrag som enskilda skolor har.

5. Kompetensförsörjning till skolväsendet

Skolkommissionen bedömer att det behövs ökade satsningar på lärares och skolledares professionsutveckling, förstärkning av lärarutbildningen och praktikinära forskning. Fokus ligger på förstärkningen av lärarnas pedagogiska kapacitet och förutsättningar för att stödja elevernas lärande. LO stödjer dessa bedömningar. Att det finns kompetenta lärare som har möjlighet att utvecklas i sina yrken är avgörande för att förbättra elevernas kunskaper. I synnerhet är detta viktigt för barn till personer i LO-yrken. LO

anser dock att liknande satsningar behövs för fler yrkesgrupper i skolan, som elevassistenter och lärarassistenter samt för elevhälsans personal.

7.4 Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare

I avsnitt 7.4 gör kommissionen bedömningen att det behövs åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare, bland annat att utveckla prov och bedömningsstöd i syfte att öka likvärdigheten och rättssäkerheten för eleverna samt utveckla digitala lösningar. LO delar kommissionens bedömning att det behövs åtgärder för att lärarna ska kunna koncentrera sig mer på kärnuppgifterna. Sådana åtgärder skulle även öka läraryrkets attraktivitet, vilket vore mycket önskvärt. De som främst drabbas av lärarbristen är barn från arbetarhem som inte har samma stödstrukturer runt sig i hemmet.

LO är dock kritisk till kommissionens bristande intresse för andra personalfunktioners betydelse. En viktig pusselbit för att lösa bristen på utbildade lärare är att se till att lärarna har möjlighet att fokusera på uppdraget att förmedla kunskaper och färdigheter till sina elever. Skolan har inte råd att låsa upp lärarkåren i administration och kringuppgifter. Flera av dessa arbetsuppgifter kan skötas av andra yrkesgrupper i skolan. En helhetssyn på en väl fungerande skolorganisation måste skapa en bra arbetsfördelning som tar tillvara på kompetensen hos all personal i skolan, alltså även fritidshemmens personal, elevassistenter, lärarassistenter, administratörer, städare och vaktmästare. Lärarassistenter avlastar lärarna i det pedagogiska arbetet i klassen och vid dokumentation. Elevassistenter ger eleverna stöd vid sociala kontakter genom att skapa trygghet och delaktighet i skolmiljön.

8.3 Överväganden om gymnasieskolan

LO delar kommissionens bedömning att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering. LO är positiv till förslaget om en utredning i syfte att ta fram en regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan.

LO vill särskilt betona yrkesprogrammets betydelse för matchning på arbetsmarknaden och vikten av att parterna får inflytande över yrkesprogrammets innehåll och kvalitet. Ju mer inflytande parterna får, desto mer anpassade blir yrkesutbildningarna till den faktiska efterfrågan på den regionala arbetsmarknaden.

9 En god miljö för lärande och utveckling

LO uppskattar att Skolkommissionen tar upp betydelsen av en god skolmiljö. Särskilt är LO positiv till att kommissionen lyfter fram kopplingen mellan trygghet, skolans breda demokrati- och värdegrundsarbete och skolans kunskapsuppdrag. Bristande trygghet påverkar skolan på många nivåer. Därför är det extra oroande att en analys av Pisa-mätningen med fokus på elevhälsa visar att elevernas trygghet och känsla av tillhörighet i skolan minskar.

LO är positiva till förslaget att skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande ska förtydligas i läroplanerna. LO anser dock att förslaget riskerar att bli ett slag i luften om det inte följs av andra åtgärder.

Även i detta avsnitt saknar LO en diskussion om skolans samtliga personalfunktioner. Trots att utredningen hänvisar till att OECD noterat att tillgången till skolsjuksköterskor, skolläkare och skolpsykologer är uppseendeväckande låg saknar kommissionen förslag om hur kompetensförsörjningen för dessa yrkeskategorier ska säkras. Det saknas även förslag som rör andra yrkeskategorier i skolan som stödjer elevers sociala utveckling och skapar en god miljö för lärande och utveckling, som elevassistenter och personal på fritidshem.

LO är positiva till förslagen att förtydliga att även kommuner ska få bedriva resursskolor för elever med särskilda behov och att tillsätta en utredning för att utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd.

10 Aktivt skolval och minskad skolsegregation

LO delar uppfattningen att skolsegregation och bristande likvärdigheten är allvarliga problem i den svenska skolan. Det är mycket oroväckande att ojämlikheten fortsätter att öka. LO står bakom kommissionens ambition att alla skolor ska vara bra skolor. Föräldrar och elever ska inte behöva oroa sig för att eleven ska hamna i en dålig skola. En minskad skolsegregation är avgörande för att förbättra kunskapsresultaten och som grund för skolans uppdrag att fostra demokratiska medborgare. LO menar att det är mycket viktigt att skapa en allsidig social sammansättning i skolan.

LO är positiv till förslaget att skriva in i skollagen att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever. LO delar kommissionens bedömning att förslaget kommer få begränsad effekt så länge det saknas andra verktyg. Så länge enskilda skolor har rätt att etablera sig var de vill och skolvalet är organiserat som i dag är enskilda rektorers och huvudmännens möjligheter att motverka skolsegregationen begränsade.

LO anser att det krävs en förändring i hur skolplatser fördelas för att bet ska bli möjligt att uppnå en allsidig social sammansättning i skolorna. Nuvarande system med kötid i fristående skolor och att kommunerna inte kan frångå närhetsprincipen försvårar arbetet att minska skolsegregationen.

LO är kritisk till förslaget om aktivt skolval som en åtgärd för minskad skolsegregation. En forskningsstudie av aktivt skolval i Botkyrka visade sig snarare ha motsatt effekt³. Lika väljer lika. Svenska föräldrar, speciellt de högutbildade, var väldigt angelägna om att välja skolor med socioekonomiskt starka elever medan familjer med utländsk bakgrund undvek dessa skolor. Det finns även forskning som visar att skolor med socioekonomiskt starka elever har lättare att rekrytera kompetenta lärare. Den här sorteringen utifrån såväl klass som utländsk bakgrund leder till att arbetarklassens och invandrande föräldrars barn får en sämre utbildning och att skillnader i förutsättningar därmed cementeras, tvärt emot skolans kompensatoriska uppdrag.

LO är positiv till förslagen om möjligheten att använda lottning som urvalskriterium. Det är dels förslaget om att kommuner ska ges möjlighet att frångå närhetsprincipen och istället göra urval genom lottning för skolor från årskurs 7 där antalet sökande överstiger antalet platser, dels förslaget om att kötid inte längre ska kunna användas som urvalskriterium i fristående skolor och att lottning ska få tillåtas. LO är även positiv till förslaget om att utreda ett gemensamt antagningssystem för kommunala och enskilda skolor.

LO vill betona att det finns fler metoder än lottning för att uppnå en allsidig social sammansättning. Det finns flera internationella exempel på system där elever och föräldrar har möjlighet att välja vilka skolor de föredrar samtidigt som det finns ett datoriserat antagningssystem som även fördelar platser efter ett antal fastslagna principer. Dessa bör beaktas i en framtida utredning om antagningssystem.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Ulrika Lorentzi

³ Kessel, Dany & Elisabet Olme (2016) *Rapport 1: Obligatoriskt skolval*
Föräldrars motiv vid val av skola, och vad det innebär vid obligatoriskt skolval,
Stockholms universitet