



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik
HANDLÄGGARE
Ulrika Lorentzi

DATUM
2020-11-11

ERT DATUM
2020-11-30

DIARIENUMMER
20200223

ER REFERENS
U2020/02667/S

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs remissyttrande ang En mer likvärdig skola - minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning SOU 2020:28

LO har getts möjlighet att lämna remissyttrande över SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning* och väljer att ge en övergripande kommentar samt fokusera på de förslag LO vill betona särskilt eller problematisera.

Sammanfattning

- **LO välkomnar** utredningen. En mer likvärdig skola är avgörande för att bygga ett jämlikt samhälle och särskilt viktigt för barn vars föräldrar arbetar i LO-yrken. 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. Skolan ska styras av demokratiska beslut, inte av marknaden. LO anser att skolpeng och skolval måste reformeras för att motverka segregationen och att vinstdriften i skolan måste stoppas.
- **LO tillstyrker** utredningens förslag, med några reservationer och vill att de genomförs omgående. LO anser att utredningens förslag måste ses som en helhet där det inte går att bryta ut och endast genomföra något eller några av förslagen.
- **LO tillstyrker** förslaget om att Skolverket ska etablera en regional organisation för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen, universitet och högskolan i varje region, men anser att Skolverkets regionala organisation även behöver samverka med fackförbund som organiserar yrkesgrupper som arbetar i skolan.
- **LO tillstyrker med reservation** förslagen om att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter och att rektor aktivt verkar för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. Förslagen kan inte stå för sig själva utan behöver kompletteras med verktyg som gör det möjligt att aktivt verka för en allsidig social sammansättning, till exempel förslagen i utredningen om placering och urval.
- **LO tillstyrker med reservation** förslaget att placering av elev ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna. LO anser att förslaget

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

endast ska införas om utredningens förslag om gemensam skolvals- och antagningsprocess samt förslagen om förändrade urvalsgrunder genomförs. Det är mycket viktigt att de elever vars föräldrar inte lämnar in en ansökan ska garanteras en bra skolplacering. LO tillstyrker utredningens förslag att elever vars vårdnadshavare inte har gjort ett aktivt val ska garanteras en skolplacering i en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet.

- **LO tillstyrker** utredningens förslag om principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal respektive enskild huvudman. LO betonar särskilt urvalsgrunderna kvot och lika möjligheter som viktiga för att bidra till minskad skolsegregation samt vikten av att kötid avskaffas som urvalsgrund.
- **LO avstyrker** utredningens förslag om övergångsbestämmelser som innebär att enskilda huvudmän ska kunna använda kötid som urvalsgrund till och med 2026. LO anser att det är viktigt att kötid avskaffas så snart som möjligt.
- **LO tillstyrker** att kommunen ska göra ett avdrag på det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet och beredskap att ta emot nya elever. LO är dock kritiska till utformningen av förslaget där varje kommun ska göra en beräkning och motivera avdraget. Det riskerar att bli administrativt tungt och leda till domstolsprocesser. LO förordar istället en modell liknande den som fanns när friskolesystemet infördes då kommunen enligt lag hade rätt att dra av högst 15 procent av genomsnittskostnaden och regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fick medge större avdrag.

LOs övergripande syn på utredningen

LO välkomnar utredningen SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. En jämlik skola är en av LOs viktigaste politiska frågor. Utvecklingen under de senaste decennierna med ökad skolsegregation, minskad likvärdighet och försämrade skolresultat är allvarliga hot mot jämlikheten och alla barns möjlighet att utvecklas och rustas för ett gott liv. Nu krävs ett målmedvetet arbete för att förbättra kunskapsresultaten och ge alla barn tillgång till en bra skola. Skolan ska styras av demokratiska beslut, inte av marknaden. Det är avgörande för att bygga ett jämlikt samhälle och det är särskilt viktigt för barn vars föräldrar arbetar i LO-yrken.

LO tillstyrker utredningens förslag. Förslagen kommer kunna bidra till stärkt likvärdighet och minskad skolsegregation. Utredningens uppdrag att reformera resurstilldelningen och principer för urval och placering är nödvändiga steg för att skapa en mer likvärdig skola. LO menar att det är

viktigt att se utredningens förslag som en helhet där det inte går att bryta ut och endast genomföra något eller några av förslagen. Ett exempel är att förslaget om ett gemensamt skolval måste kombineras i utredningens förslag på principer för placering, mottagande och urval för att bidra till ökad likvärdighet.

LOs principiella hållning är att skolpolitiken behöver läggas om i grunden från konkurrens och marknadsutsättning till att inriktas på att alla skolor ska vara bra skolor. Skolan ska styras av demokratiska beslut, inte av marknaden eller enskilda skolors vinstintresse. LO anser att vinstutdelning och de incitament som skapas av vinstintresset är grundläggande problem i välfärden i Sverige i dag. För att åtgärda dessa problem har LO tagit fram ett eget förslag där aktiebolag i välfärden som huvudregel ska vara samhällsbolag, det vill säga en bolagsform med särskilda vinstbegränsningar. LO har även ställt sig bakom det vinstbegränsningsförslag som lades fram i SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden* och som 2018 lades fram som proposition till riksdagen men röstades ned.

Utredningen *En mer likvärdig skola* har inte haft i uppdrag att föreslå en sådan genomgripande förändring av skolans styrning. Utredningen diskuterar om det går att åstadkomma förbättringar av likvärdighet och kvalitet inom den nuvarande modellen. Slutsatsen är att det krävs omfattande förändringar och att utredningens förslag bör uppfattas som ett försök att uppnå ökad likvärdighet inom nuvarande modell. Utredningen ser det inte som ett alternativ att genomföra mer försiktiga förslag. LO delar den uppfattningen.

Eftersom behovet av att öka likvärdigheten i skolan är akut anser LO att utredningens förslag bör genomföras omgående. Det är emellertid viktigt att kontinuerligt utvärdera om reformerna har effekt och bidrar till ökad likvärdighet. Om inte måste mer genomgripande förändringar göras för att skapa en likvärdig skola. Utredningen pekar på att Sverige har en historia inom skolområdet av att identifiera problem med just likvärdighet och utveckla ett långsiktigt förändringsarbete som lyckades åtgärda de problemen. Det finns en historisk grund att stå på för ett mer robust tag i frågan.

LOs kommentarer på några av utredningens förslag

Nedan följer LOs kommentarer på några av utredningens förslag som LO vill betona särskilt eller problematisera.

Kapitel 3. Ansvar för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan

3.12.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bland annat genom att Skolverket etableras regionalt.

LO tillstyrker förslaget om att Skolverket ska etablera en regional organisation för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen, universitet och högskolan i varje region. Myndighetens regionala närvaro kan bidra till att öka likvärdigheten och främja kompetensförsörjningen. Förslaget saknar dock en tydlig skrivning om samverkan med fackförbund som organiserar yrkesgrupper som arbetar i skolan. Skolans organisation och arbetssätt måste utvecklas utifrån en helhetsbild över skolans verksamheter. LO menar att fackförbunden kan bidra med viktig kunskap i det arbetet.

Kapitel 4. Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

4.6.1 Huvudmännen för förskoleklassen och grundskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

Rektor för en förskoleklass eller grundskola ska inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

LO tillstyrker förslagen med reservation. De kan inte stå för sig själva utan behöver kompletteras med verktyg som gör det möjligt att aktivt verka för en allsidig social sammansättning, till exempel förslagen i utredningen om placering och urval.

4.6.2 Utredningens bedömning: Uppgifter om samtliga skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat behöver finnas tillgängliga.

LO ställer sig bakom utredningens bedömning. LO anser att den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen som staten är skyldig att garantera medborgarna, måste gälla i all offentligfinansierad välfärd, oavsett driftsform.

Beslut av Statistikmyndigheten SCB och domslut i Kammarrätten har lett till att Skolverket från 1 september 2020 enbart publicerar statistik på riksnivå. Skälet till detta är domslutet att fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess, enligt 24 kap. 8 § Offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen motiveras med att den ska skydda den enskilde huvudmannen. Enligt det domslutet trumfar affärssekretess över medborgarnas insynsrätt. LO anser att detta är ohållbart och måste lösas omgående.

Kapitel 5. Gemensamt skolval

5.7.1 Placering av elever i förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor med kommunal huvudman samt mottagande av elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.

LO tillstyrker förslaget med reservation. LO anser att förslaget om obligatorisk ansökan endast ska införas om utredningens förslag om gemensam skolvals- och antagningsprocess samt förslagen om förändrade urvalsgrunder genomförs. Det är också mycket viktigt att de elever vars

föräldrar inte lämnar in en ansökan ska garanteras en bra skolplacering och inte hamna i en skola långt från hemmet eller som andra vårdnadshavare valt bort. LO tillstyrker utredningens förslag att elever vars vårdnadshavare inte har gjort ett aktivt val ska garanteras en skolplacering i en kommunal skola i rimlig närhet till hemmet.

LO gör bedömningen att skolval kommer fortsätta att vara en del av utbildningssystemet och är positiva till ett gemensamt antagningsförfarande till alla skolor. LO menar dock att aktivt skolval i sig inte är ett verktyg för att minska skolsegregationen. Forskning, som även utredningen hänvisar till, visar att det riskerar att ha motsatt effekt eftersom lika väljer lika. Vårdnadshavare tenderar att välja skola där det går barn med liknande bakgrund och när alla vårdnadshavare gör ett aktivt val förstärks den effekten. Att LO ändå tillstyrker detta förslag beror på att det ingår i en del av ett större förslag om ett gemensamt antagningsförfarande och förändrade urvalsgrunden som har förutsättningar att bidra till minskad segregation jämfört med nuvarande system.

5.7.4 Dimensionering och urvalsgrunder.

LO tillstyrker förslagen om att huvudmännen ska ange till Skolverket hur många elever de kan ta emot samt vilka urvalsgrunder som ska gälla samt att Skolverket ska godkänna utformningen av urvalsgrunder. Förslaget ger bättre förutsägbarhet och planeringshorisont för vårdnadshavare och kommuner.

LO anser att det är viktigt att fristående skolor inte, som nu, ska kunna ändra sina urvalsgrunder utan det föregås av en ansökan och godkänns av Skolverket. LO konstaterar även att förslaget minskar fristående skolors administration. Såväl skolvals- och antagningsprocess som administration av kö till skolan försvinner vilket torde underlätta arbetet, i synnerhet för mindre fristående skolor.

5.7.8 Utredningens bedömning: Statens skolverk bör analysera situationen med skolenheter som har en verksamhet som inte sammanfaller med stadiindelningen.

LO är positiva till att detta utreds. Att det finns skolor som inte sammanfaller med stadiindelningen försvårar för elever och vårdnadshavare samt för kommunernas planering. LO anser att fristående skolor inte, som i dag, ska kunna välja vilka årskurser de vill ha utifrån vad som är mest fördelaktigt för dem.

Kapitel 6 Principer för placering, mottagande och urval

6.5.1 Principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman. Förslaget i korthet: En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett

urval göras. En eller flera av följande grunder får användas: syskonförtur, kvot, geografiskt baserat urval, skolspår och lika möjligheter.

LO tillstyrker förslaget. LO vill särskilt betona urvalsgrunden kvot som en metod för att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på en skola. Utredningen diskuterar risker med förslaget, bland annat risken att kvoter kommer att användas i begränsad omfattning när huvudmännen själva får bestämma om de ska tillämpa dem samt risken att kvoter strider mot diskrimineringslagstiftningen. LO anser att det är viktigt att Skolverket får ett tydligt uppdrag att informera huvudmän om hur kvoter kan utformas för att bidra till en allsidig social sammansättning av elever och sprida goda exempel.

LO vill även särskilt lyfta fram urvalsgrunden lika möjligheter, det vill säga ett slumpmässigt urval mellan de sökande till en skola där inte alla elever som sökt kan placeras enligt de andra urvalsgrunderna. Lika möjligheter är en neutral urvalsgrund som ger alla som har sökt en skola samma chans. Det är positivt att urvalsgrunden kötid tas bort. Även om det är ovanligt så förekommer det att kommunala skolor använder sig av kötid som urval. Kötid bidrar till en ökad segregation.

6.5.2 Principer för mottagande och urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman. Förslaget i korthet: En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet, ska ett urval göras där följande grunder får användas: syskonförtur, kvot, geografiskt baserat urval, dock maximalt 50 procent av platserna, verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter och lika möjligheter.

LO tillstyrker förslaget. Precis som angående förslaget om urvalsgrunder för kommunal huvudman betonar vi särskilt urvalsgrunderna kvot och lika möjligheter som viktiga för att bidra till minskad skolsegregation samt vikten av att kötid avskaffas som urvalsgrund.

LO avstyrker utredningens förslag om övergångsbestämmelser som innebär att enskilda huvudmän ska kunna använda kötid som urvalsgrund till och med 2026. Det är viktigt att kötid avskaffas så snart som möjligt.

6.5.3 Kommunen får placera en elev vid en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

LO tillstyrker förslaget. Det är viktigt att det är kommunen som har rätten att placera en elev vid en annan skolenhet, eftersom den också har ansvar för att hitta en annan placering för den elev som omplaceras. LO instämmer i utredningens slutsats att det inte är rimligt att enskilda huvudmän ska ha den här rätten.

6.5.4 Skolskjuts. Rätt till skolskjuts gäller inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än en som de skulle ha placerats vid enligt principen om skolplacering i rimlig närhet till hemmet. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.

LO anser att skolskjuts ska vara en rättighet även för elever som blivit antagna via kvot för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning. Annars finns en risk att elever med socioekonomiskt svagare föräldrar inte har råd att tacka ja till en skolplacering via kvot.

Kapitel 9. Förslag för en förbättrad resursfördelning

9.2.2 Slå samman flera av de riktade bidragen till ett sektorsbidrag och tillför ytterligare resurser

LO tillstyrker förslaget. Det är ett första steg för att skapa en mer förutsägbar och sammanhållen skolorganisation. Bristen på långsiktighet och förutsägbarhet i systemet med många olika riktade statsbidrag, är något som många kommuner brottas med. Små kommuner saknar ofta kapacitet att söka statsbidragen. Dessutom bidrar kortsiktigheten till otrygga anställningar som äventyrar den anställdes ekonomiska trygghet och motverkar skolans och elevens behov av kontinuitet.

LO är positiva till att Skolverket fastställer beloppet varje år och redovisar en preliminär beräkning för påföljande två år. I förslaget ingår även att huvudmannen, för att erhålla statsbidraget, ska sammanställa en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. LO ser ett problem med det förslaget om det uppfattas som att huvudmännen ska göra handlingsplanen vart tredje år. LO anser, för att säkra kontinuitet, att huvudmännen ska uppdatera den treåriga handlingsplanen varje år i samband med avrapporteringen och då lägga till ett år i taget, på samma sätt som Skolverket gör i sitt beslut om fastställt belopp för ett år och preliminär beräkning för kommande två år. På så sätt kan huvudmännen planera sin verksamhet mer långsiktigt och andelen osäkra anställningar minska.

9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet. Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

LO tillstyrker att kommunen ska göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet och beredskap att ta emot nya elever. Det är

rimligt att fristående skolor får lägre ersättning då de inte har samma ansvar och uppdrag som den kommunala skolan.

LO är dock kritiska till utformningen av förslaget där varje kommun ska göra en beräkning och motivera avdraget. Det riskerar att bli administrativt tungt och leda till domstolsprocesser där kommuner, i synnerhet de mindre, kommer ha svårt att försvara sin beräkning mot stora enskilda huvudmän. En resursfördelning som ska vara en politisk bedömning riskerar att juridifieras. LO förordar istället en modell liknande den som fanns när friskolesystemet infördes 1992, där det stod i skollagen att kommunen har rätt att dra av högst 15 procent av genomsnittskostnaden och att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge större avdrag.¹

Kapitel 10. Insatser för likvärdighet ur ett bredare perspektiv

I kapitlet lyfts frågor som ligger utanför utredningens uppdrag och utredningen lägger inga förslag, men pekar på frågor som skolan behöver arbeta med. Bland annat diskuteras kompetensutveckling av lärare och rektorer, att skolor med de tuffaste utmaningarna behöver de skickligaste lärarna och behov av systematiska arbetsätt.

LO håller med utredningen om vikten av lärares och rektorers kompetensutveckling. Samtidigt anser LO att utredningens ensidiga fokus på endast dessa yrkesgruppers kompetensutveckling är problematisk. LO ställer sig bakom Kommunals remissyttrande om att skolans kvalitet och förmåga att uppnå sina mål är avhängig av att alla yrkesgrupper har rätt utbildning och kompetens. Som utredningen konstaterar måste elever känna trygghet och tillit för att lära. I det arbetet är yrkesskickliga elev- och lärarassistenter, liksom vaktmästare, lokalvårdare och annan personal i skolan, många gånger avgörande.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Ulrika Lorentzi
Handläggare

¹ Regeringens proposition 1991/92: 95 om valfrihet och fristående skolor.