



Program för en jämlik skola



Ojämligheten i Sverige har vuxit under lång tid. Samma mönster återfinns i de flesta jämförbara länder. De växande klyftorna har stora konsekvenser; för demokratin, för sammanhållningen i samhället och för den enskilda människans makt och möjligheter.

Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2016 beslutade att tillsätta jämlikhetsutredningen. Syftet är att beskriva ojämlikhetens framväxt och konsekvenser, förstå vad det är som driver den och att ta fram förslag på hur jämlikheten kan öka. Utredningen ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2020 och några ställningstaganden innan dess. Detta program är utredningens första ställningstaganden, på området grundskola.

Min förhoppning är att denna rapport tillsammans med jämlikhetsutredningens övriga material ska bidra till en debatt om vilka skarpa förslag som bäst kan minska ojämlikheten i samhället, så att alla människor får komma till sin fulla rätt.

Therese Guovelin

LOs förste vice ordförande

Rapporten är skriven av Marika Lindgren Åsbrink, Ulrika Vedin och Anna Almqvist.

© Landsorganisationen i Sverige 2018

Grafisk form: LO

Omslagsillustration: Cristina Jäderberg

Tryck och produktion: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-566-3328-7

LO 18.01 1 000

Innehåll

1. Inledning	4
2. Lärfrutids	8
3. Ett nytt resursfördelningssystem	12
4. Skolval för lika möjligheter	14
5. Långsiktiga planeringsförutsättningar	17
6. Tidiga insatser	20
7. Ökad studiero	22
8. Ge fler plats på populära skolor	24
9. Referenser	27

1. Inledning

GRUNDSKOLAN ÄR AVGÖRANDE för vilka möjligheter en individ kommer att ha senare i livet. Om skolan inte klarar att skapa jämlika livschanser och goda kunskapsresultat för alla, är det LO-förbundens medlemmars barn som drabbas hårdast. En jämlik skola är samtidigt ett samhällsintresse. Att alla får del av en god utbildning bidrar till att samhället blir bättre för alla. Rikast blir vi när alla får möjlighet att förverkliga sin inneboende potential. En jämlik skola är en förutsättning för det.

Den svenska skolan är dock inte jämlik. En elevs socioekonomiska bakgrund har stor betydelse för skolresultaten. Enligt OECDs återkommande PISA-undersökningar är elevens socioekonomiska bakgrund en av de starkaste förklaringsfaktorerna bakom elevens studieresultat. Detta samband finns i alla länder. Bakgrundens betydelse är dock olika stark i olika länder, vilket betyder att den går att påverka.¹

Enligt PISA-undersökningarna har familjebakgrundens betydelse ökat över tid vad gäller att förklara svenska elevers studieresultat. PISA visar också att familjebakgrunden nu har större betydelse i Sverige än i ett genomsnittligt OECD-land. Det finns dock andra studier som tillbakavisar att bakgrundens betydelse skulle ha ökat.² Hur det än ligger till med den saken är det uppenbart att den svenska skolan inte lever upp till de tydliga skrivningar om dess kompensatoriska uppdrag som finns i skollagen (1 kap. 4 §). Det är också ett faktum att det har skett en ökad segregation i den svenska skolan på så sätt att resultatskillnaderna mellan enskilda skolor har ökat.³

Orsakerna till ojämlikheten i skolan ligger både i själva skolan och utanför dess väggar. Därför vilar detta program på två ben; dels förslag som syftar till att kompensera för den ojämlikhet som råder utanför skolan, i det omgivande samhället, dels förslag som syftar till att ta itu med den ojämlikhet som med dagens regler skapas av skolsystemet självt.

1 Skolverket (2012), s. 46.

2 ibid s. 46ff.

3 ibid s. 33ff.

Det ojämlika samhället stannar inte utanför klassrummets dörr, och det är orealistiskt att förvänta sig att skolan ska lösa hela samhällets ojämlikhetsproblem. Men skolan måste rustas för att i så hög utsträckning som möjligt kompensera för att barn kommer dit med olika resurser. Det kräver ett större helhetstänkande än i dag. En underutnyttjad resurs i sammanhanget är fritids. I de lägre åldrarna tillbringar eleverna ofta lika mycket eller mer tid på fritids som i förskoleklassen eller skolan. Samtidigt har andelen elever inskrivna på fritids ökat kraftigt bara de senaste tjugo åren. Resurserna har dock inte hängt med i samma utsträckning, och är lägre än i skolan. Bemanningen på fritids är i dag för låg. Här krävs en omställning i synen på vad fritids är. Vi föreslår införandet av lärfritids, med fler anställda, fler stimulerande aktiviteter och där fler elever än i dag vill och får möjlighet att vistas. En sådan utbyggnad har stor potential att bidra också till höjda skolresultat, genom att utjämna en del av den ojämlikhet som uppstår på grund av att barn har ojämnt fördelade ekonomiska och sociala resurser utanför skolan.

Andra viktiga kompensatoriska åtgärder, som tar sikte på att mota den ojämlikhet som råder i det omgivande samhället, är att satsa mer på tidiga insatser samt studiero. Det är avgörande att samhällets insatser för att främja barns utveckling och utjämna skillnader sker så tidigt som möjligt. Om en elev inte lär sig grunderna i läs-, skriv- och matematisk förmåga hindrar det senare inläring. Mer resurser bör därför läggas på stödinsatser i skolans tidiga år. Det betalar sig senare och är ett sätt att undvika stora kunskapsklyftor. Studieron brister i svenska skolor. Det är ett problem för alla elever, men särskilt för dem som inte har möjlighet att kompensera en bristande lärmiljö i skolan med inläring efter skoltid. På så sätt är studiero en jämlikhetsfråga.

Det finns också mekanismer i själva skolsystemet som spår på ojämlikheten. Menar vi allvar med att skolan ska uppväga skillnader i elevernas förutsättningar, borde det vara en självklarhet att skolan i sig inte ska öka klyftorna mellan eleverna. Så är tyvärr inte fallet. Det handlar inte minst om de marknadsinspirerade reformer som genomförts i skolan de senaste decennierna, och som sammantaget styr mot ojämlikhet. Det gäller bland annat skolvalet, som har ökat skolsegregationen.⁴ Det

4 Böhlmärk et al (2015).

gäller också resursfördelningssystemet, som i dag är uppbyggt mer för att garantera lika villkor mellan fristående och kommunala skolor, än för att garantera jämlikheten mellan elever. Det gäller förekomsten av vinstsyftande skolor, som tjänar pengar på att öka skolsegregationen genom att locka till sig resursstarka elever. Och det gäller alla de regler som försvårar långsiktig planering, allt ifrån att kommuner inte kan påverka om och var fristående skolor etableras till den alltför omfattande förekomsten av riktade statsbidrag. Slutligen måste en politik för en mer jämlik skola i högre grad kompensera dem som av olika skäl inte förmår spela med på marknadens villkor. Ett led i det är att ge fler elever plats på de populära skolorna, samtidigt som skolor med de svåraste förutsättningarna stängs.

LOs program för en jämlik grundskola består av en rad olika förslag, som ska ses som en helhet. Ingen enskild åtgärd kommer att lösa ojämlikheten i den svenska skolan, och flera av förslagen i programmet bygger på och förutsätter varandra. LOs syn är att jämlikhet i skolan ska åstadkommas genom att kunskapsresultaten i skolan höjs generellt, och mest för de elever som är svagast i dag. Detta program tar sikte på jämlikhetsaspekten. Utöver det behövs också fler förslag för att fortsätta höja resultaten i svensk skola.

Förslagen i korthet

➤ **Lärfritids**

Bättre och vassare fritids som når fler hjälper till att höja skolresultaten.

➤ **Ett nytt resursfördelningssystem**

Resurser efter elevernas behov, inte skolornas.

➤ **Skolval för lika möjligheter**

Företräde för underrepresenterade elever och rättvisare skolval ger bättre skola för alla.

➤ **Långsiktiga planeringsförutsättningar**

Kommuner, friskolor och anställda måste få förutsättningar att jobba långsiktigt.

➤ **Tidiga insatser**

Särskilt stöd ska sättas in tidigt och generöst, det betalar sig längre fram.

➤ **Ökad studiero**

Fler vuxna och bättre elevhälsa ska få bukt med stöket i skolan.

➤ **Ge fler plats på populära skolor**

Bygg ut populära skolor och stäng skolor med svåra problem.

2. Lärfrutids

FORSKNINGEN VISAR ATT mer än klassrumssituationen spelar roll för lärandet. Detta vet resursstarka föräldrar, som har resurser nog att se till att barnen får en aktiv och stimulerande fritid. De besöker museer, bibliotek och teatrar med sina barn. De har tid och pengar att lägga på att barnen deltar i organiserad idrott eller kulturaktiviteter.⁵ Om skolan drar ner kompenserar de genom att oftare läsa läxor med barnen.⁶ Fritiden spelar helt enkelt stor roll för ett barns utveckling, även vad gäller kunskapsinhämtningen i skolan.

Det finns en tydlig klassdimension i detta; arbetarföräldrar har inte resurser för att göra ovanstående i samma utsträckning. Deras barn har färre organiserade fritidsaktiviteter,⁷ bland annat för att deras familjer inte har råd och tid. De besöker mer sällan sportevenemang, museer och konserter.⁸ Och i områden med lägre inkomster är färre barn inskrivna på fritids.⁹ Det har troligen både rent ekonomiska skäl och beror på att många kommuner inte erbjuder plats på fritids om en förälder är arbetslös.¹⁰

Forskningen visar att kompensatoriska insatser från det allmänna har effekt, att de ofta har särskilt stor betydelse för barn från mer resurs-svaga familjer, och om de görs tidigt i livet.¹¹ Fritids har stora möjligheter att vara en sådan kompensatorisk resurs. Men för att få fullt genomslag måste fritids bli ännu mycket mer än vad det är i dag. För det behöver stora satsningar göras.

5 SOU 2016:69, s. 120.

6 Fredriksson et al (2015).

7 SCB (2009), s. 33.

8 Kantar SIFO.

9 Enligt specialbeställd statistik från SCB.

10 En tredjedel av föräldrar till barn 6–12 år och som önskar plats i fritids, men inte har det, uppger att skälet är att det är för dyrt. Källa: Skolverket (2013a), s. 46.

11 Siflinger et al (2016), Folkhälsomyndigheten (2017), Heckman (2013).

Trots att många barn i de lägsta årskurserna (inte minst förskoleklassen) tillbringar lika mycket eller mer tid på fritids än i skolan,¹² är resurstilldelningen till fritids betydligt snålare än till grundskolan.¹³ I dag går det nästan dubbelt så många barn per årsarbetare på fritids som för tjugo år sedan.¹⁴ Barngrupperna har under samma period vuxit med tio barn.¹⁵ Detta är inte en samhällsekonomiskt effektiv hantering av våra gemensamma medel. Större satsningar på fritids har potential att också bidra till förbättrade skolresultat.

Det finns i dag en omfattande diskussion om hur verksamheten i skolan ska kunna förbättras för att höja skolresultaten. Det är nödvändigt, men kommer knappast att räcka om man inte samtidigt också riktar uppmärksamheten åt de många timmar – majoriteten av dygnet – som barnet inte befinner sig i skolan.

Därför föreslår vi en av de största välfärdsreformerna på decennier – införandet av lärfritids. Det handlar om en storsatsning på sådant som gagnar alla barns kognitiva och icke-kognitiva utveckling, ger dem en stimulerande fritid, och som har reell potential att utjämna klyftor mellan barn.

12 En sexåring som går på fritids tillbringar i genomsnitt 17 timmar i veckan där, att jämföra med att förskoleklassen normalt är 15 timmar i veckan. Källa: Skolverket (2013a), s. 50.

13 En plats i fritidshem kostade 2015 35 500 kronor per inskrivet barn, att jämföra med 49 800 kronor för en elev i förskoleklass eller 100 900 kronor för en elev i grundskolan. Källa: Skolverket.

14 1997 gick det 12 barn per årsarbetare i fritids, 2016 var siffran 21,7. Källa: Skolverket.

15 I dag går det i snitt 38,8 elever per grupp. I slutet av 1990-talet hade en genomsnittlig grupp 29 elever. Källa: Skolverket.

Våra förslag

- **Fler anställda.** För att höja kvaliteten i fritids måste resurser tillföras för att kraftigt öka personaltätheten och minska barngruppernas storlek. Ett minimum bör vara att återgå till den personaltäthet som rådde på 1990-talet, vilket nästan innebär en fördubbling av antalet anställda (per barn).
- **Utbyggnad för att nå fler barn.** I dag är 84 procent av 6–9-åringarna inskrivna i fritids, men bara 22 procent av 10–12-åringarna.¹⁶ Behovet av en stimulerande fritid upphör inte när ett barn fyller 10 år. Inte heller ojämlikheten i vilka som tar del av fritidsaktiviteter. Fritids behöver därför byggas ut för att ge fler plats.
- **Fler aktiviteter.** Fritids måste vara mer än den ofta oplanerade och rutinmässiga verksamhet Skolinspektionen beskriver i sin granskning av fritids, och som ofta saknar pedagogiska ambitioner eller tillräcklig anpassning efter de enskilda barnens behov.¹⁷ I många kommuner förekommer redan i dag samverkan mellan skola och/eller fritids å ena sidan och Kulturskolan¹⁸ eller idrottsföreningar¹⁹ å den andra.²⁰ Staten behöver ta ett större ansvar för att en sådan samverkan utvecklas, i syfte att fler barn ska erbjudas möjlighet till olika former av fritidsaktiviteter avgiftsfritt och som en del av fritids. Även läxläsning och olika former av särskilt stöd av speciallärare, exempelvis en-till-en-undervisning, ska finnas tillgängligt, liksom möjligheter till fri lek.
- **Ge alla barn rätt att gå på fritids.** Enligt skollagen är kommunerna inte skyldiga att erbjuda fritidsplats om en förälder inte förvärvsarbetar eller studerar (eller är föräldraledig). I majoriteten av kommunerna görs inte heller det.²¹ Lagen måste ändras så att alla barn får rätt att gå på fritids i samma utsträckning.

16 Källa: Skolverket.

17 Skolinspektionen (2010).

18 SOU 2016:69, s. 86.

19 Exempelvis så kallade Idrottsfritids, som förekommer i flera kommuner.

20 Att fritids ska stärka elevernas möjligheter att ta del av föreningslivet är även inskrivet i läroplanen.

21 Skolverket (2013b), s. 13.

- **Rätt utbildad personal.** De som jobbar på fritids ska ha pedagogisk utbildning för att arbeta med barn, endera genom yrkesutbildning på gymnasienivå, på folkhögskola eller högskola. I dag råder brist på rätt utbildad personal. Staten behöver ta ett större ansvar för kompetensförsörjningen, både genom fler utbildningsplatser och för redan anställda som inte har pedagogisk utbildning för att arbeta med barn. Kommunerna behöver ta ansvar för att anställa personal med adekvat utbildning.
- **Skola och fritids som helhet.** Enligt läroplanen ska fritids komplettera förskoleklass och skola. Det behöver tillförsäkras att det finns en stark samverkan mellan fritids och skola (inklusive förskoleklass) i arbetet med att gemensamt uppnå läroplanens mål. Skoldagen, inklusive fritids, bör ses som en helhet, där eleven får möjlighet att utveckla sina förmågor inom en rad områden. Det ställer krav på att det finns konkreta möjligheter, bland annat vad gäller arbetstid, till en bred och nära samverkan mellan alla skolans personalgrupper där dessa, utifrån sina olika roller och funktioner, bidrar till den större helheten.
- **Slopad avgift.** För att möjliggöra för fler att ta del av fritids bör avgiften slopas. Att inskrivningsgraden vanligen är lägre i områden med lägre inkomster, innebär att några av de som bäst skulle behöva de resurser fritids kan erbjuda inte tar del av dem i dag. Ekonomin är ett hinder.

3. Ett nytt resursfördelningssystem

ATT RESURSFÖRDELNINGSSYSTEMET till skolan inte bidrar till ökad ojämlikhet borde vara en självklarhet, men så ser det inte ut i dag. Skillnaderna mellan kommuner i hur mycket som satsas på skolan är stora, vilket till stor del beror på skillnader i demografi och geografi, men ibland också på skilda ambitionsnivåer. Därtill kommer att reglerna kring resursfördelning i hög grad utgår från att skapa lika villkor mellan fristående och kommunala skolor, snarare än att skapa en jämlik skola för eleverna. Som lagen är utformad är det svårt för kommunerna att leva upp till skrivningarna om att fördela resurserna efter behov. Detta måste ändras.

Våra förslag

- **Fördela resurser efter behov.** Eftersom familjebakgrund är starkt kopplat till studieresultat behöver elevernas socioekonomiska bakgrund och skolans socioekonomiska förutsättningar väga tyngre än i dag vid resursfördelning. Det är positivt att inslaget av socioekonomiskt baserad resursfördelning har ökat över tid, men det sker fortfarande i alltför liten utsträckning. Det ska vidare finnas nationellt framtagna och kvalitetssäkrade modeller för hur en sådan fördelning ska gå till. Utvärderingar bör göras av hur den socioekonomiska fördelningen görs i dag och vilka metoder som är mest effektiva.
- **Avskaffad skolpeng.** Ett nytt ersättningssystem ska tas fram, som dels ska fokusera på de faktiska kostnader en skola har, dels medföra drivkrafter som stärker jämlikheten i skolan snarare än motverkar den. Det innebär bland annat att ersättningen inte främst ska kopplas till den enskilde eleven, utan snarare till klassen och skolan. Exakt hur ersättningssystemet ska se ut behöver utredas.
- **Fristående skolor ska inte överkompenseras.** Skollagen behöver skrivas om så att ersättningen till fristående skolor inte längre bygger på kommunens genomsnittliga kostnader, då detta innebär en överkompensation. Kommuner måste bland annat kompenseras för de merkostnader det innebär att enligt lag ha ett helhetsansvar för att garantera samtliga elever som bor i kommunen skolgång.
- **Gör det möjligt för kommuner att följa skollagen.** Dagens lagstiftning om ersättningssystemen betonar "lika villkor" mellan skolor, och tar för lite hänsyn till att ett jämlikt utfall tvärtom i hög grad förutsätter resurstilldelning efter behov hos eleverna. Lagen om hur ersättningen ska beräknas till fristående skolor skapar ett stelbent regelverk som gör det svårt för kommuner att följa andra skrivningar i skollagen om att resurser ska fördelas efter behov. Detta måste ändras.
- **Ökat statligt ansvar för finansieringen.** Skillnaden mellan de avsatta resurserna till undervisning är mycket stor mellan olika kommuner. Staten behöver ta ett större ansvar för att garantera alla kommuner och skolor tillräckliga resurser för att kunna erbjuda elever med olika bakgrunder och förutsättningar en likvärdig utbildning.
- **Resurser ska gå till undervisningen.** Det är inte en effektiv användning av skattemedel att vinster som uppstår i fristående skolor delas ut till aktieägare istället för att användas i undervisningen. Fristående skolor ska inte drivas med vinstsyfte.

4. Skolval för lika möjligheter

DAGENS SKOLVAL HAR MEDFÖRT en ökad segregation mellan skolor och därmed en ökad ojämlikhet.²² Fristående skolor finns i ungefär två tredjedelar av Sveriges kommuner, vanligen de mer tätbefolkade. Hur reglerna för skolvalet är utformade är alltså inte relevant i alla kommuner, men spelar roll för en stor del av Sveriges elever. Det kommer alltid att finnas en målkonflikt mellan den individuella frihet det innebär att kunna välja skola och de segregeringseffekter skolvalet medför, och som riskerar att gå ut över alla elevers rätt till en god utbildning. Det är dock möjligt att reformera skolvals-systemet för att värna möjligheten att välja, samtidigt som jämlikheten ökar.

²² Se exempelvis Söderström et al (2010) eller Böhlmark et al (2015).

Våra förslag

- **Företräde för underrepresenterade elever.** För att nå en mer jämlik skola behöver skolvalet reformeras. Det bör bland annat ske genom införandet av så kallade mjuka kvoter, det vill säga krav på att skolor antar en viss andel elever med underrepresenterad bakgrund, om sådana elever söker till skolan. Det övergripande syftet ska vara att uppnå en mer blandad elevsammansättning.
- **Urvalskriterier som styr mot jämlikhet.** I dag används vanligen närhet och syskonförtur som urvalskriterier i kommunala skolor som har fler sökande än platser. I lägre åldrar är det rimligt att närhet väger tungt, men av jämlikhetsskäl bör det inte vara ensamt urvalskriterium, särskilt inte i högre åldrar. Också syskonförtur bör väga tungt i lägre åldrar. Det bör göras en översyn av hur närhetsprincipen regleras i lagen, så att en mer blandad elevsammansättning lättare kan uppnås. Kötid, som i dag används som urvalskriterium till fristående skolor, är problematiskt från jämlikhetsynpunkt och bör ersättas med exempelvis lottning eller särskilda beräkningsgrunder. De sistnämnda ska ta sådant som närhet, socioekonomisk bakgrund och syskon i beaktande. Urvalskriterierna bör även kompletteras med en strategi för att nå en blandad elevsammansättning inom klasser, inte enbart på skolnivå.
- **Gemensam antagning och ansökningsperiod för alla skolor.** En centraliserad och gemensam antagning är nödvändig för att göra skolvalet mer integrerande. Att behöva göra många olika separata ansökningar, istället för en ansökan till en gemensam instans, är krångligare, ställer större krav på de som söker att själva skaffa nödvändig information och gör systemet svårt att överblicka. Det blir också svårare att garantera rättssäkerheten. Antagningen till skolor bör därför göras gemensam för såväl fristående som kommunala skolor. Detta kan med fördel kombineras med en ansökningsperiod, så att kötid slopas som urvalskriterium.
- **Område upptagningsområden.** Ett sätt att få en mer blandad och därmed jämlik skola är att upptagningsområdena ritas om för att omfatta bostadsområden av olika socioekonomisk karaktär.
- **Enhetliga system för skolval.** Det finns i dag omfattande skillnader mellan kommunerna i hur systemet för skolval är utformat. Det leder till olika utfall och medför att systemen är svåra att överblicka och förstå. Till detta kom-

mer att lagen ger mycket lite information kring hur skolvalet bör utformas. Staten bör ta ett större ansvar för att utforma enhetliga kriterier för skolvalsystem.

- **Begränsat antal valtillfällen.** Skolbyten gynnar generellt sett inte elevens inlärnin g och trygghet. Det bör införas en begränsning av hur ofta det är möjligt att välja skola. Ett system där val sker mer sällan skapar bättre långsiktighet och större stabilitet i verksamheten för elever, lärare, skolledare och huvudmän. Det ska kombineras med en ventil för den som av olika skäl behöver välja om.
- **Gemensamt ansvar för nyanlända elever.** Att ta emot nyanlända elever är ett ansvar för alla skolor, såväl kommunala som fristående, och för alla kommuner. För en allsidig elevsammansättning bör det säkerställas att alla skolor tar emot nyanlända elever i samma utsträckning.
- **Stärkt studie- och yrkesvägledning.** Studie- och yrkesvägledningen är en viktig förutsättning för att alla elever ska kunna göra väl underbyggda utbildnings- och yrkesval. I dag är dock verksamheten ofta dåligt planerad och utan uppföljning. Den ses inte som hela skolans ansvar och omfattar sällan aktiva försök att minska socioekonomiskt, etniskt och könsmissigt präglade skolval.²³ Studie- och yrkesvägledningen bör komma in tidigare än i årskurs 7–9 och kopplas till strukturerad samverkan mellan skola och arbetsliv. För att det ska lyckas behöver fler studie- och yrkesvägledare utbildas och anställas, samtidigt som de knyts närmare andra personalgrupper så att vägledningen kan bli hela skolans ansvar.

²³ Skolinspektionen (2013).

5. Långsiktiga planeringsförutsättningar

SKOLAN ÄR EN LÅNGSIKTIG verksamhet. Den obligatoriska skolgången är tio år från och med 2018, och samhällets intresse av att barn och unga får en god grundläggande utbildning varar i flera decennier därefter. Dessvärre skapar flera inslag i dagens skolsystem svårigheter för huvudmännen att göra den långsiktiga planering som behövs. Skolvalet, i de kommuner där det är en realitet, gör att en skola aldrig kan vara säker på sitt elevantal. Det skapar problem bland annat eftersom skolans och kommunens budget fastställs årsvis, samtidigt som en skolas fasta kostnader är svåra att påverka under löpande budgetår, även om elevantalet blir mindre än beräknat.

Att kommuner, som är skyldiga att finansiera fristående skolor, inte har möjlighet att påverka var och när en ny fristående skola etableras, skapar också svårigheter att planera för elevernas bästa. Många av de marknadsinspirerade reformer som införts på skolområdet pekar i samma riktning. Själva förekomsten av ett vinstsyfte i skolan bidrar till kortsiktighet. Drivkraften att locka många elever för att göra vinst kan gå ut över samhällets intresse av en välutbildad befolkning, genom att det driver på betygsinflation och segregation. Men också statens agerande är problematiskt. Att de riktade statsbidragen blivit allt fler bidrar till en ryckighet i huvudmännens verksamhet.

Avgörande för de långsiktiga planeringsförutsättningarna när det gäller att höja kvaliteten och därmed kunskapsresultaten i skolan är även kompetensförsörjning, kontinuitet och goda arbetsvillkor för alla som jobbar i skolan. Det är centralt för att sätta eleverna främst och skapa en hållbar arbetsmiljö för alla. Kompetensförsörjning handlar både om att det finns stora behov av utbildad personal i skolan och om kontinuerlig yrkes- och kompetensutveckling för de som redan arbetar där. Kontinuitet skapas genom stabilitet, där trygga heltidsjobb och nära samarbete mellan skolans alla personalgrupper är grundläggande.

Bristande långsiktighet går ut över utbildningens kvalitet. Som alltid är det elever med minst möjlighet att i hemmiljön kompensera för sko-

lans kvalitetsbrister som drabbas hårdast. På så sätt är kortsiktigheten i dagens skolsystem ett jämlikhetsproblem.

Våra förslag

- **Etablering av nya skolor ska inte driva på segregation.** Så länge enskilda skolor har rätt att etablera sig var de vill är enskilda rektors och huvudmäns möjligheter att motverka skolsegregationen begränsade. Drivkraften för privata aktörer att etablera sig på platser där primärt resursstarka elever finns är stark. Kommuner måste ha möjlighet att styra över var skolor i kommunen lokaliseras, i syfte att minska skolsegregationen. Kommuner ska också kunna säga nej till etableringen av fristående skolor.
- **Skattepengar ska gå till välfärden, inte till privata vinster.** I dag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer såsom personaltäthet, utbildningskrav och anställningsförhållanden. Ägarens intresse av vinst kan stå i direkt motsättning till de välfärdspolitiska målen om behovsstyrda insatser och en skola där elever från olika samhällsklasser möts. För ägaren kan skolsegregation vara direkt lönsamt genom att drivkraften att locka resursstarka och därmed mindre kostnadsdrivande elever är stark. Effekterna är så negativa att systemet måste ändras. Fristående skolor ska inte drivas med vinstsyfte.
- **Minska de riktade statsbidragen.** De riktade statsbidragen till skolan har blivit allt fler. Det medför en rad problem. Från jämlikhetssynpunkt är det problematiskt att alla huvudmän inte ansöker om statsbidragen. Skälen är bland annat att det är resurskrävande att göra ansökningarna – vilket kan vara särskilt betungande för små kommuner och huvudmän – och att bidragen inte alltid är ändamålsenligt utformade. För huvudmännen innebär riktade statsbidrag en svårighet att planera långsiktigt, då bidragen vanligen är tidsbegränsade. Det sistnämnda gör att de till och med kan vara svåra att använda som staten avsett. Resurser till huvudmännen bör som huvudregel vara generella.

› **Goda villkor för alla som jobbar i skolan.** Det råder stor brist på rätt utbildad personal i skolan. Det gäller såväl lärare och pedagoger som elev- och lärarassistenter, barn- och fritidspersonal, studie- och yrkesvägledare, kockar och måltidspersonal. Det bidrar till bristande långsiktighet. Alla personalgrupper är viktiga för kvalitet, trivsel, trygghet och kontinuitet. Det måste avspeglas i stabila anställningsförhållanden för alla. Det måste även utvecklas arbetssätt som bygger på multiprofessionella arbetslag, där alla yrkesgruppers kunskaper tas tillvara. Huvudmännen måste säkerställa att alla personalgrupper i skolan får del av yrkes- och kompetensutveckling samt se över hur skolans inre arbete kan förbättras genom brett sammansatta arbetslag som jobbar nära tillsammans.

6. Tidiga insatser

VIKTEN AV ATT TIDIGT identifiera elever med behov av särskilt stöd, och att tidigt sätta in rätt insatser, betonas starkt i forskningen.²⁴ Det tidiga stödet behöver vara en integrerad del av skolans verksamhet. Det är särskilt viktigt för att utjämna skillnader i kunskapsresultat utifrån socioekonomisk bakgrund och kön. Forskningen visar även att förskolan och förskolans kvalitet är särskilt viktiga för barn vars föräldrar har mindre egna resurser. Det förstärker intrycket av att just tidiga insatser spelar roll.²⁵

Den svenska skolan är över lag dålig på att ge särskilt stöd till elever som har behov av det. En förklaring till det är att många lärare har bristfälliga kunskaper om hur barn och elever bäst stöttas genom undervisningen, vilket bland annat kan ha att göra med att det obligatoriska didaktiska momentet på lärarutbildningen togs bort 1988 och inte återinfördes igen förrän 2011. Det gör att flera generationer lärare har fått mindre pedagogiska kunskaper, något som kan kopplas till en utbredd ”vänta och se”-attityd vid svårigheter att tillägna sig språkkunskaper.²⁶ Det behöver också säkerställas att det finns en nationellt sammanhållen gymnasial yrkesutbildning som leder till professionerna barnskötare och elev- och lärarassistenter.

Att det särskilda stödet kommer in sent beror även på att det tenderar att uppstå brister i överlämningen när elever byter skolor och årskurser eller vid skolstart. Andelen elever med särskilt stöd är som högst i grundskolans senare årskurser till skillnad från i exempelvis Finland. Där är det vanligt med tidiga insatser och en hög andel barn och elever får någon gång någon typ av specialpedagogiskt stöd redan i förskolan och i årskurs ett. Detta lyfts ofta som en förklaring till de finska elevernas goda studieresultat.²⁷

24 SOU 2016:59.

25 Se exempelvis Ruhm et al (2012).

26 von Greiff m.fl. (2012).

27 SOU 2016:59.

En oundviklig konsekvens av ett system där det särskilda stödet är svårtillgängligt är att den röst- och resursstarke gynnas. Det ska inte vara nödvändigt att som förälder behöva bråka, initiera komplicerade processer eller känna till detaljerade skrivningar i lagen för att få rätt till stöd för ett barn som behöver det. Var och en ska känna sig trygg i att det särskilda stödet tidigt är lättillgängligt och ges den som har behov, oavsett föräldrarnas förmåga att kräva sitt barns rätt.

Våra förslag

- **Fler speciallärare, specialpedagoger och elevassistenter i förskoleklass och tidiga årskurser.** Det behöver tillföras resurser för att garantera att det finns tillräcklig tillgång till personal med rätt kompetens, så att elevers behov av tidiga insatser möts. Övergången mellan årskurser och vid skolbyten måste vara välfungerande. En viktig aspekt är att eftersträva få byten av elevassistenter. Det behöver också säkerställas att antalet utbildningsplatser för att bli specialpedagog, speciallärare och elevassistent är tillräckligt.
- **Förbättrad utbildning för de som jobbar i skolan.** Lärare måste ha goda kunskaper i hur barn lär sig läsning, skrivning och matematik och hur utveckling inom dessa områden kan stödjas tidigt. Lärarutbildningen bör ses över för att säkerställa att så är fallet. Det behöver också säkerställas att det finns en gymnasial yrkesutbildning baserad på en nationell standard som leder till professionerna barnskötare och elev- och lärarassistenter. Yrkesgrupper som jobbar pedagogiskt i skolan ska ha tillgång till kompetensutveckling med inriktning mot tidiga insatser.
- **Ett större statligt ansvar för att sprida metoder som fungerar.** Det behövs mer forskning om hur barns läs-, skriv- och matematiska förmåga kan förbättras och om vilka stödåtgärder som fungerar. Staten bör ta ett större ansvar för att forskningsbaserade metoder gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd sprids.

7. Ökad studiero

SKOLANS MILJÖ OCH ELEVERS prestationer hänger samman. Sverige sticker ut internationellt sett genom att ha stora problem med bristande studiero och ordning i skolan. Många elever känner sig inte trygga, uppger att de är rädda för andra elever och att de blir kränkta av både andra elever och av lärare. Många upplever också bristande studiero och att andra elever stör ordningen på lektionerna.²⁸ Lär miljön spelar roll för kunskapsresultaten för alla elever,²⁹ men särskilt för de mer resurssvaga. OECD menar att PISA-resultaten visar att en lugn lärmiljö kan minska inflytandet av en elevs socioekonomiska bakgrund på studieresultaten. I lugna klassrum får helt enkelt alla elever bättre chans att lyckas, oavsett bakgrund.³⁰ Det är samtidigt ännu viktigare för elever som har svårare att kompensera för utebliven inläring efter skoltid. Att komma till rätta med studieron i svenska klassrum är därför viktigt för att öka jämlikheten i skolan.

28 SOU 2017:35, s. 248ff.

29 *ibid*, s. 251.

30 OECD (2013).

Våra förslag

- **Fler vuxna i skolan.** Med fler lärarassistenter och elevassistenter i skolan kan lärarna koncentrera sig på sitt undervisningsuppdrag. Dokumentation, administration och andra kringuppgifter kan utföras av andra personal-kategorier än lärare. Lärarassistenter kan vara ett pedagogiskt stöd i undervisningen, och elevassistenter behövs för att stödja elever med särskilda behov. Med fler vuxna i skolan kan eleverna få såväl pedagogiskt som socialt stöd och en tryggare skolmiljö.
- **Satsning på elevhälsan.** Skolinspektionens tillsyn visar att det är vanligt att elever inte får det särskilda stöd de behöver, och att det ibland är kopplat till brister i elevhälsoarbetet.³¹ Elevhälsan måste vara väl utbyggd för att fånga upp barn och unga som mår dåligt. Skolsköterskor, skolläkare, skol-kuratorer och psykologer är viktiga delar av den sociala infrastrukturen av många olika personalgrupper som måste finnas för att skapa en god skolmiljö under hela skoldagen.
- **Tidiga insatser skapar lugn längre fram.** Studiero är knutet till möjligheten att hänga med i undervisningen. Om fler får del av tidiga insatser för att undvika bristande kunskaper senare under skolgången, kan graden av studiero höjas.³²
- **Goda föräldrakontakter.** Med ett gott samtalsklimat skola och hem emellan, samt tydliga gemensamma förväntningar på barn och elever, blir förutsättningarna för en lugn lärmiljö bättre. I kontakterna med hemmet spelar bland annat elevassistenter och/eller fritidspersonal tillsammans med lärarna en viktig roll.
- **Ett helhetsperspektiv på elevernas utveckling.** Forskningen pekar på såväl kognitiva (intelligens- eller kunskapsbaserade) som icke-kognitiva (beteendemässiga, sociala och emotionella) förmågors betydelse för hur det går i livet. Båda förmågorna spelar roll ur ett jämlikhetsperspektiv, eftersom de är kopplade till familjebakgrund och till hur samhällets institutioner utformas. Det räcker inte att skolan lär ut ämneskunskaper. Eleverna måste också bli hela människor – fungera i en grupp, ta hänsyn och ansvar samt känna till såväl formella som informella regler. Lyckas det kommer även studieron i skolan att förbättras.

31 Skolinspektionen (2016b).

32 SOU 2016:59, s. 80 och Skolinspektionen (2016a), s. 11f.

8. Ge fler plats på populära skolor

SKOLVALETS KONSEKVENSER är inte relevanta för alla kommuner, men där det förekommer har det på många håll haft som effekt att elever rör sig in mot centrum.³³ Centralt belägna skolor lockar ofta till sig elever från kommunens ytterområden, framför allt i de senare årskurserna. Det är vanligen de mer resursstarka eleverna som lämnar ytterområdet. Eftersom de socioekonomiskt ändå ofta är mindre privilegierade än boende i centrum, innebär det att de centralt placerade skolorna blir mer socioekonomiskt blandade.

Skolvalet har medfört en högre grad av skolsegregation och en större så kallad mellanskolvariation. Det som driver variationen mellan skolor är framför allt förändringar i elevsammansättning. Skolor där många elever uppnår låga resultat har blivit fler.³⁴

Vissa skolor blir i dagens skolsystem så kallade bortvalsskolor, där få elever vill gå. I de svenska kommuner där skolvalet är en realitet handlar det ofta om högstadieskolor i fattiga förorter till större kommuner. I dessa skolor samlas elever med svag socioekonomisk bakgrund och inte sällan även social problematik, som ofta leder till brister i studiemiljön och kunskapsresultaten. Dessa skolor får svårare att rekrytera och behålla erfarna lärare.³⁵ Kombinerat med att skolor som inte lyckas fylla sina klasser också får sämre ekonomiska förutsättningar, innebär det att det skapas en ond cirkel, där det är mycket svårt att kompensera för de sammantaget stora utmaningar som råder. Bristerna i studiemiljön gör att elever på dessa skolor inte får en rimlig chans att nå goda studieresultat. De som drabbas är framför allt de allra mest resurssvaga eleverna. Det är en pågående orättvisa som måste åtgärdas, och det är brådskande.

I flera kommuner har man på senare år lagt ner högstadieskolor av just den här typen, nästan alltid i resurssvaga områden. Uppmärksammade exempel är bland annat Malmö, Örebro, Gävle och Nyköping, men

³³ Se exempelvis Trumberg (2011), Zhou et al (2012), och Forsberg (2015).

³⁴ Bäckström (2015).

³⁵ Karbownik (2014) och Larsson (2017).

det finns fler.³⁶ Några av dem har kopplat nedläggningarna till aktiva försök att minska skolsegregationen, genom att styra var eleverna på de nedlagda skolorna hamnar. Gävle och Nyköping har öppnat nya "super-skolor" där elever från flera olika områden blandas. I Malmö placerades eleverna på ett stort antal olika skolor i kommunen, med det uttalade syftet att de inte allihop skulle hamna på närmaste skola.³⁷ Malmö stads egen uppföljning visar att andelen gymnasiebehöriga fördubblades bland de elever som placerades om.³⁸ I Malmö satsar man i samma anda nu på att bygga ett antal centralt placerade högstadieskolor med plats för tusentals elever.³⁹ Satsningen kan få till följd att fler befintliga högstadieskolor läggs ner.⁴⁰

Att lägga ner en skola är en drastisk åtgärd som får konsekvenser för det omgivande samhället. Ett sådant beslut kan aldrig fattas lättvindigt. Det avgörande är dock att dagens skolvals-system faktiskt skapar skolor där förutsättningarna sammantaget är så svåra att eleverna på dessa skolor inte kan garanteras en god utbildning. För dessa elever skulle en mer blandad elevsammansättning i sig självt utgöra en rimligare förutsättning att nå bättre skolresultat. Det allmänna har ett ansvar för att garantera att alla elever får en god utbildning. På kort sikt kommer det att kräva att vissa skolor stängs och att eleverna ges chansen att gå i en mer blandad skola. På lång sikt måste även andra åtgärder, som beskrivs i detta program, vidtas för att få en mer jämlik skola. Det handlar inte minst om hur skolval och ersättnings-system utformas.

36 Andra exempel finns i Stockholm, Haninge, Växjö och Västerås.

37 Eriksson (2015).

38 *ibid.*

39 Henriksson (2017) och Persson (2015).

40 Henriksson (2017).

Våra förslag

- **Nationell handlingsplan för hur nya skolor ska lokaliseras för att minimera skolsegregationen.** Av demografiska skäl behöver ett stort antal nya skolor byggas i Sverige under kommande år.⁴¹ Nya kommunala högstadieskolor bör placeras så att de är lätta att nå för boende i hela kommunen och på platser som erfarenheten visar lockar många elever. Det bör ställas krav på att nya fristående skolor enbart får etableras på platser där de kan förväntas bidra till minskad skolsegregation. Ett statligt investeringsstöd som styr mot attraktiva lägen för nya och utbyggda skolor kan övervägas. Syftet är att nå en mer allsidig elevsammansättning.
- **Bygg ut populära skolor.** I kommuner där skolvalet har stort genomslag bör en plan tas fram för hur attraktiva befintliga skolor kan byggas ut, så att fler får plats och elevsammansättningen kan bli mer blandad. För att detta syfte ska uppnås krävs också att förslaget om företräde för underrepresenterade elever genomförs.
- **Stäng skolor med de svåraste förutsättningarna.** På motsvarande sätt bör kommuner där behovet finns ta fram en plan för att stänga högstadieskolor med låga skolresultat, brister i studieron och svagt söktryck. I planen ska ingå åtgärder för att minska segregationen genom de berörda elevernas nya skolplaceringar. Återigen är syftet att skapa en mer blandad elevsammansättning. Att lägga ner en skola är en drastisk åtgärd. Kommuner som behöver fatta den typen av beslut bör kunna få stöd för att göra det på bästa sätt.
- **Se över närhetsprincipen.** Det måste vara klart och tydligt att åtgärder i syfte att åstadkomma en minskad skolsegregation och allsidig elevsammansättning är tillåtna.

⁴¹ Enligt en rapport från Skanska beräknas antalet barn i grundskolan öka med 20 procent fram till 2025, vilket betyder 250 000 fler elever. Det indikerar ett behov om mellan 800 och 1 200 nya grundskolor i Sverige.

9. Referenser

- Bäckström, Pontus (2015): Hur påverkar förändrad elevsammansättning skolors resultat? *Utbildning & Demokrati* 2015, vol 24, nr 2, 55–72.
- Böhlmark, Anders, Holmlund, Helena och Lindahl, Mikael (2015): Skol-segregation och skolval. Rapport 2015:5. Uppsala: IFAU.
- Eriksson, Susanne (2015): Elever förbättrade resultaten efter Rosengårds-skolans nedläggning. Artikel publicerad på lararnastidning.se, 2015-08-26.
- Folkhälsomyndigheten (2017): Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen.
- Forsberg, Håkan (2015): Kampen om eleverna. Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt i Stockholm, 1987–2011. Avhandling, Uppsala universitet.
- Fredriksson, Peter, Oosterbeek, Hessel och Öckert, Björn (2015): Parental responses to public investments in children: Evidence from a maximum class size rule. Working paper 2015:27. Uppsala: IFAU.
- von Greiff, Camilo, Sjögren, Anna och Wieselgren, Ing-Marie (2012): En god start. En ESO-rapport om tidigt stöd i skolan. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2012:2.
- Heckman, James J. (2013): *Giving kids a fair chance (A strategy that works)*. Cambridge: MIT.
- Henriksson, Agnes (2017): Malmö kan tvingas stänga ännu fler högstadieskolor. Artikel publicerad på svt.se, 2017-10-19.
- Karbownik, Krzysztof och Martinson, Sara (2014): Svenska högstadieskolor och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden. Rapport 2014:11. Uppsala: IFAU.
- Larsson, Åsa (2017): "Högre lön lockar inte lärare till utsatta skolor". Artikel publicerad på skolvarlden.se, 2017-02-01.
- OECD (2013): Do students perform better in schools with orderly classrooms?
- Persson, Anders (2015): Rivstart för ny skolsatsning. Artikel publicerad på sydsvenskan.se, 2015-08-18.

- Ruhm, Christopher J. och Waldfogel, Jane (2012): Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education. *Nordic Economic Policy Review, Economics of Education*, 2012, 23–51.
- SCB (2009), Barns fritid. Levnadsförhållanden rapport 116.
- Siflinger, Bettina och van den Berg, Gerard (2016): The Effects of a Universal Child Care Reform on Child Health – Evidence from Sweden, *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016: Demographischer Wandel - Session: Child Health, No. D09-V*.
- Skanska. 1000 skolor på 10 år.
- Skolinspektionen (2010): Kvalitet i fritidshem. Rapport 2010:3.
- Skolinspektionen (2013): Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan. Rapport 2013:5.
- Skolinspektionen (2016a): Skolans arbete för att säkerställa studiero – det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också.
- Skolinspektionen (2016b): Tematisk analys över rätten till stöd. Erfarenheter efter regelbunden tillsyn och anmälningsärenden första halvåret 2016.
- Skolverket (2012): Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport 374.
- Skolverket (2013a): Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012. Rapport 392.
- Skolverket (2013b): Avgifter i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg 2012.
- SOU 2016:59, På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. Betänkande av utredningen om läsa-skriva-räkna-garanti.
- SOU 2016:69, En inkluderande kulturskola på egen grund. Betänkande av kulturskoleutredningen.
- SOU 2017:35, Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision.
- Söderström, Martin, och Uusitalo, Roope (2010): School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform, *The Scandinavian Journal of Economics* Volume 112, Issue 1, p. 55–76.
- Trumberg, Anders (2011): Den delade skolan. Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet. *Örebro studies in Human Geography* 6.
- Zhou, Jia och Tindrebäck, Silke (2012): Delrapport 2, Elevströmmar i Stockholms grundskolor.



Skolan är grundläggande för att skapa lika möjligheter för alla, men den svenska skolan är inte jämlik. Studieresultat är starkt kopplade till familjebakgrund, och enligt vissa studier har detta samband stärkts över tid i Sverige. LOs program för en jämlik skola lämnar en rad förslag på hur den svenska skolan kan bidra till ett samhälle med högre kunskapsresultat och mindre klyftor. Några av förslagen syftar till att kompensera för det ojämlika samhället utanför klassrummets fyra väggar: införandet av lärfritids, insatser för ökad studiero och tidigare insatser av särskilt stöd. Andra förslag riktar in sig på att motverka ojämlikhetsskapande inslag i skolsystemet självt: ett nytt resursfördelningssystem, ett rättvisare skolval, mer långsiktiga planeringsförutsättningar och att ge fler möjlighet att gå på de populära skolorna.

Januari 2018

ISBN 978-91-566-3328-7

www.lo.se



Landsorganisationen i Sverige