

Norrköping 2020–11–30

Utbildningsdepartementet

Dnr: U2020/02667/S

103 33 STOCKHOLM

u.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar på betänkandet En mer likvärdig skola SOU 2020:28

WATMA Education AB får, i egenskap av ägare till huvudmännen Nordic International School AB, Fria Läroverken i Sverige AB, Gymnasieskolor i Syd AB samt Kunskapscompaniet Gymnasium AB, med sammanlagt knappt 4.000 elever på 13 skolor i tio lägeskommuner, avge följande remissvar på rubricerade utredning.

Övergripande

Watma Education menar att denna utredning bygger på en grundläggande missuppfattning, nämligen att elevers skolprestationer främst påverkas av med vilka andra elever de går i skola och att därmed andra faktorer är mindre viktiga. Detta leder till att utredningen lägger en rad förslag som på olika sätt syftar till att åstadkomma en annan socio-ekonomisk blandning av elever på landets skolor – på bekostnad av ett av det svenska skolsystemets mest grundläggande förhållanden, nämligen att det är eleverna och deras familjer som väljer skola.

Inför det likvärdighetsproblem som regeringen och sedermera utredningen har identifierat, hade en annan och fundamentalt annorlunda utgångspunkt varit mer relevant; nämligen huvudmannens betydelse för skolors kvalitet och därmed elevers lärande. Dessvärre förbises denna faktor nästan helt i utredningen. Trots att det är huvudmannen som är ansvarig för skolorna och det huvudmannens förmåga att ta detta ansvar som är avgörande för kvaliteten på den undervisning en enskild elev får.

Att utredningen valt att bortse från huvudmannens betydelse för skolors kvalitet kan ha flera orsaker. Efter noggrann läsning av utredningens betänkande är dock vår slutsats att en betoning av huvudmannens betydelse skulle ha medfört stora svårigheter för utredningen att leverera de mer ideologiskt betingade förslag som regeringens direktiv innehöll.

Att skillnaderna i skolors kvalitet ökar kan delvis förklaras av socio-ekonomiska förändringar i samhället i stort. Men som huvudman till skolor värjer vi oss mot synsättet att dessa skillnader är oundvikliga. Tyvärr möter vi i själva verket ofta denna attityd, nämligen att elevers förmåga att nå målen beror på eleverna själva, deras förutsättningar och bakgrund. Vi menar att det är ett destruktivt synsätt och uttryck för en deterministisk människosyn, som inte stämmer med verkligheten. Det blir en ursäkt för att skolan inte gör allt vad den kan för att varje elev ska nå sina mål. I sin värsta form omvandlas sådana attityder till en kultur av låga förväntningar där man regelmässigt förklarar professionella tillkortakommanden med ”brister i elevmaterialet”.

Vårt budskap är enkelt: det finns inga dåliga elever, det finns bara dåliga skolor. Det är vårt professionella ansvar varje elev som stiger över våra trösklar, ska uppnå de mål som satts upp. Allt annat är ett misslyckande.

Att det finns en växande kunskapsklyfta i skolan beror på att vi har för många dåliga skolor. Det i sin tur beror på att vi har för många inkompetenta skolhuvudmän.

Därför är detta utredningsbetänkande ett sällan skådat hot, både mot skolväsendet och mot eleverna. Det ger nämligen alla de skolor – och ansvariga huvudmän – som gravt underpresterar en ursäkt att säga att det beror på "elevunderlaget". Vi kan inte tänka oss ett sämre och mer missriktat budskap från politiken än just detta.

Vi noterar vidare att regeringen, efter att ha kommit till vägs ände i den s k "vinstdebatten", nu väljer att med hjälp av utredningen rikta attackerna mot friskolorna från ett annat håll. Det är djupt beklagligt att regeringen på detta sätt fortsätter en ideologisk kamp som hindrar en mobilisering kring skolans egentliga problem, nämligen att tusentals elever går i alltför dåliga skolor.

1. Likvärdighet

WATMA Education AB delar utredningens åsikt om vad likvärdighet i skolan innebär och delar utredningens ambition att minska och helst eliminera denna så fort som möjligt. Utredningen beskriver resultatet av den bristande likvärdigheten på sid 153:

"... att det inte är godtagbart att cirka 15 procent av de som slutar grundskolan inte är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och att det ur likvärdighetshänseende är det oacceptabelt att inom en och samma kommun blir endast cirka 40 procent på en skola gymnasiebehöriga medan alla elever på en annan skola uppnår samma behörighet."

WATMA Education AB anser att problemet är större än så, eftersom endast 75% av eleverna i riket nådde lägst E i alla ämnen läsåret 18/19. Läroplanens mål är att alla elever ska göra det. Att utredningen beskriver bristen i termer av gymnasiebehörighet skapar intrycket att det inte är prioriterat att uppnå läroplanens alla mål. Att exempelvis nöja sig med behörighet till ett yrkesprogram på gymnasiet, är alldeles för lågt ställda krav. Att välja ett yrkesprogram på gymnasiet ska vara ett aktivt val av framtida arbetsliv och inte det lägsta kvalitetsmålet på svensk skola.

Likvärdighet ska m a o definieras som rätten att få gå i en, som lägst, normalpresterande skola. Därför bör bristande likvärdighet skapas genom konkreta och direkt riktade åtgärder mot skolor som underpresterar och inte, som utredningen föreslår, genom åtgärder som syftar till att släta över underliggande strukturella brister i underpresterande skolor istället för att åtgärda dem.

2. Huvudmannens roll

Att en skola underpresterar (vi refererar fortsättningsvis i vårt yttrande till prestationer baserade på det s k SALSA-värdet) är i huvudsak huvudmannens ansvar. Huvudmannen tar inte det ansvar som Skollagen föreskriver.

Det hade varit logiskt att utredningen, sedan man identifierat att det finns skolor som har låg gymnasiebehörighet och andra som har hög, hade sökt gemensamma drag hos respektive grupp av huvudmän för att uppfylla vissa grundläggande krav på den analys som ingår i utredningens uppdrag. Underlag för en sådan analys hade t ex kunnat vara en jämförelse mellan de två vanligaste driftsformerna, kommunal respektive friskola, för

att undersöka om det är någon skillnad i gymnasiebehörighet mellan dessa och därigenom försöka identifiera var de underpresterande skolorna som inverkar menligt på likvärdigheten finns ¹.

Utredningen beskriver [ett av] skolans problem (sid 79) som att processkvaliteterna inom systemet är svåra att värdera: "Förenklat sett kan man tala om att när väl 'systemet' gjort sitt och skapat likvärdiga förutsättningar i termer av tillgång till utbildning, resurstillgång etc. så är det enskilda personers kompetens som ska realisera såväl kvalitetsambitioner som krav på likvärdighet." Utredningen hoppar alltså i sin beskrivning direkt från de förutsättningar som skolan ges till "enskilda personers kompetens" och börjar tala om rektorer och lärare, målkonflikter och skolans komplexitet. Utredningen skriver:

"Eftersom dilemman av denna typ [målkonflikter] är oundvikliga är det angeläget att dessa möts med såväl resurser som hög kompetens och ett tydligt professionellt frirum att hantera dessa, varför det är centralt att lärares och rektorers autonomi värnas."

och

"Vissa samhällsuppgifter är av sådan komplexitet att utförandet av dessa inte kan standardiseras och genomföras enligt en på förhand fastställd manual om hur god kvalitet ska uppnås. För att hantera sådana svåra och ansvarsfulla uppgifter och uppdrag har samhället utvecklat professioner. Med ett personligt ansvar och med utgångspunkt i professionens uppdrag, kunskapsbas och etik förväntas dessa kompetenta personer att på bästa sätt och efter bästa omdöme utföra uppgifterna. De professionellas möjlighet att axla detta uppdrag är i hög grad beroende av vilket utrymme de har för sitt professionella agerande."

WATMA Education AB anser, tvärtemot utredningen, att processkvaliteten är förhållandevis lätt att värdera, att den är helt avgörande för elevernas måluppfyllelse och att utredningen har fel på alla tre punkterna.

1. Det är inte ett antal individers ansvar att realisera kvalitetsambitioner och kraven på likvärdighet, som utredningen skriver. Den uppfattningen står i direkt strid med Skollagen och det är inte med sådana utgångspunkter staten, genom Skolinspektionen, utför tillsyn av skolorna. Ansvaret för skolan ligger på huvudmannen – en funktion som utredningen genomgående negligerar och försummar att förhålla sig till. Vi menar att Skolinspektionens rapport om "Hur huvudmannen styr grundskolan" (2015) är en skrift av fundamental betydelse för att förstå skolans kvalitetsutmaningar och därmed också problemen med likvärdighet. Rapporten fastslår tydligt att det är huvudmannens ansvar att lösa alla målkonflikter och konstaterar att den kommunala huvudmannen skapar sig själv väsentligt större utmaningar att göra det på än diverse mål som kommunen själv lägger till, utöver de cirka 20 nationella målen för grundskolan.
2. Det är i alla sammanhang fel att ge underställda medarbetare autonomi att lösa komplicerade uppgifter utan tydliga, utmanande och realistiska mål att utvärdera medarbetaren på. Det gäller, i skolans värld för rektorer, lärare och elever såväl som för samhället i övrigt.

¹ Jämför Se skolans verkliga utmaningar, Friskolornas Riksförbund, maj 2020

3. Det går alldeles utmärkt att förena ett stort mått av autonomi och eget ansvarstagande för rektorer och lärare med manualisering av arbetsuppgifter. I själva verket är förekomsten av ett s k Strukturkapital helt avgörande för kunskaps- och tjänsteproducerande organisationer. Att flera av de främsta och mest snabbväxande friskolekoncernerna gjort betydande investeringar i sådant strukturkapital, är inget som utredningen undersöker närmare. Det inverkar menligt på utredningens slutsatser.

När huvudmannen omnämns i utredningen förminskas värdet av huvudmannens styrning:

”Samtidigt ska kanske inte heller den formella styrningens betydelse för skolans verksamhet överskattas. Det avgörande är det som sker i varje enskilt klassrum, varje enskild lektion, varje skoldag. För att den formella styrningen ska komma till uttryck där krävs att nyckelaktörerna, de cirka 140 000 lärare och 4 500 rektorer som tjänstgör i skolan vid närmare 5 000 skolenheter, genomför den.” (sid 111)

Huvudmannen är, enligt utredningen, inte ens en ”nyckelaktör” i skolan.

WATMA Education AB menar, tvärtemot utredningen, att huvudmannens agerande, respektive brist på agerande, är den främsta förklaringen till kvalitetsskillnader mellan skolor. Den formella styrningens betydelse för skolans verksamhet kan inte överskattas.

WATMA Education AB känner inte heller igen sig i utredningens beskrivning av skolans sätt att fungera. Utredningen skriver om hur huvudmännen borde ha agerat.

”Hade huvudmännen haft ett strikt fokus på att utveckla elevernas lärande, på att vårda yrkesskicklighet inom personalen, på att bygga upp ett fungerande lärande inom organisationen och på att uppnå en hög grad av likvärdighet liksom avsatt adekvata resurser så hade vi inte haft dagens situation.” (sid 99)

Vi känner inte igen oss i den beskrivningen. Watma Educations kvalitetssystem innebär att kunskapsresultaten analyseras ner till ämnesbetygsnivån. Redovisning sker av andel elever med betyget A-E per ämne eller genomsnittlig betygspoäng per ämne både i slutbetyg och provbetyg. Ämnen och skolor jämförs systematiskt med varandra för att försöka sprida ”best practice” kring elevers lärande. Många, inklusive oss själva, utvecklar egna s k business intelligence-system för att fördjupa analysen.

Inte heller känner vi igen oss i utredningens kritik att vi inte skulle ”vårda yrkesskicklighet inom personalen” genom kompetensutveckling. Inom ramen för Watma Academy avsätter vi exempelvis två timmar per vecka för samtliga medarbetares kompetensutveckling. Vi samarbetar med Högskolan i Karlstad. Vi satsar på att utveckla lärandet genom ämnesvisa samarbeten mellan våra enheter. Vi genomför årliga nöjdhetsenkäter bland föräldrar, elever och lärare, som genomgår omfattande statistiska analyser, för att utveckla lärmiljön och uppnå studiero och trygghet. Vi har fastställt ordningsregler som är tydliga och mer långtgående än i de flesta andra skolor. Vi satsar på standardiserade rutiner för optimal schemaplanering, utvecklar bemanningsmodeller och genomför vår egen tillsyn av enheterna. Allt för att med en tilltagande professionalisering öka likvärdigheten – i bemärkelsen alla skolor ska bli lika bra.

WATMA Education AB anser med hänvisning till ovanstående:

att utredningens brist på analys av orsakerna till den skolsegregation som består i att vissa skolor och huvudmän underpresterar i förhållande till läroplanens mål gör att utredningens förslag i sin helhet bör avvisas.

3. Allsidig social sammansättning

Utredningen föreslår att likvärdigheten ska förbättras genom att:

- a) Statens Skolverk ska etablera regionala rådgivningskontor (3.12.1) för att "stödja" underpresterande huvudmän,
- b) ett gemensamt skolval införs (4.6.2, 5.7.1 – 4, 5.7.8),
- c) placering/mottagande vid skolor ska ske med hjälp av kvoter på i första hand populära skolor (6.5.1, 6.5.2, 5.7.4, 5.7.6) och
- d) skolpengen ska viktas i förhållande till elevens föräldrars socioekonomi.

Vi menar att det hade varit långt mer konstruktivt om utredningen istället hade lagt fram förslag för hur underpresterande skolor och huvudmän ska förmås att prestera i enlighet med de nationella målen.

Vidare noterar vi att utredningen inte anger vad som är en eftersträvad/önskad grad av allsidig social sammansättning och inte heller varken hur stor omfördelningen av skolpengen är idag eller behöver bli för att nå önskad sammansättning. Hur ska vi därmed kunna förhålla oss till förslagen? Och hur ska vi i efterhand utvärdera vart och ett av förslagen - eller helheten – om det inte finns tydliga mål?

I övrigt ansluter vi oss i denna del till vad Friskolornas riksförbund har uttryckt i sitt remissvar.

Socioekonomiskt viktad skolpeng

Utredningen föreslår att skolpengen ska viktas utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar och att den ska tilldelas huvudmännen utan krav på vad medlen får användas till och utan krav på motprestation. Det föreslås inget krav på att huvudmännen ska fördela skolpengen på sina enheter i enlighet med det socioekonomiska underlaget, enskilda huvudmän kan inte göra det eftersom underlaget inte är tillgängligt för dem. Kopplingen mellan det socioekonomiska tillägget och de enskilda eleverna är därför så svag att det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget syftar till att öka likvärdigheten för eleverna.

Förslaget baseras på en statistisk analys som, enligt utredning, visar på en korrelation mellan sämre socioekonomiska förutsättningar och risken att få F i avgångsbetyg från grundskolan, vilket återkopplar till utredningens utgångspunkt i den otillräckliga behörigheten till gymnasiets yrkesprogram, som mått på den bristande likvärdigheten.

Med en sådan utgångspunkt hade det varit naturligt att föreslå en modell som bygger på faktiska förhållanden på respektive skola istället för en teoretisk nationell modell och genom att fördelningen t ex byggde på antalet F – inte antalet elever med ett eller flera F – i de nationella proven i årskurs 3 för medeltilldelning till F-3 nästa år, i årskurs 6 för tilldelningen till Åk 4-6 nästa år och i årskurs 9 för tilldelningen i Åk 7-9 och vikta stadiebeloppen så att det lönar sig för skolor att minska antalet F så tidigt som möjligt för eleverna, istället för att skapa en permanent intäkt för skolor som underpresterar i förhållande till SALSA. Utredningens förslag är helt enkelt inte utformat för att driva ökad gymnasiebehörighet.

Om nivån det socioekonomiska tilläggsbeloppet skriver utredningen:

”Nivån är inte framräknad utifrån faktiska kostnader för eleverna utan utgör en andel av likvärdighetsbidragets totalbelopp vilket bestämdes efter Skolkommissionens bedömning att skolan behövde tillskjutas medel så att de resurser som i Sverige avsätts till undervisning och elevhälsa motsvarar genomsnittet i OECD.” (sid 418)

Med ”nivån” avser utredningen det genomsnitt om ”drygt 30 000 kronor per elev som förväntas ej uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram” som utredningen räknat fram (sid 418). Att beloppets storlek skulle baseras på andelen elever som ”förväntas ej uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram” är en helt påhittad förklaring, för på två sidor i betänkandet beskrivs att alla kommuner hanterar det socioekonomiska tillägget olika. Denna smått kaotiska situation berörs inte av utredningen, annat än att man tycks mena att socioekonomiska bidrag är bra.

Hur stor omfördelningen av skolpengen mellan skolor är framgår inte. Om man antar att den avser de 15% av eleverna som inte blir behöriga till gymnasiet yrkesprogram utgör den ca. 4 mdkr², vilket motsvarar 3% av grundskolans kostnader. I en av våra lägeskommuner utgör den 20%³. Omfördelningen utgör alltså ett okänt belopp mellan 3% och minst 20%.

Det är anmärkningsvärt att utredningen inte redovisar dessa uppgifter. Utan dem kan ju inte ens utredningen själv förhålla sig till frågan om det socioekonomiska tillägget är för stort, för litet eller lagom, än mindre remissinstanserna. Vad ska exempelvis Kalmar kommun tycka om att utredningen föreslår att det socioekonomiska tillägget i fortsättningen bör vara 1/7-del av det nuvarande, om det nu är vad utredningen föreslår?

Att nivån ”utgör en potentiell nationell standard” (sid 418) är att inte ta ansvar för effekterna av den föreslagna omfördelningen.

Våra grundskolor uppbär 2020 följande socioekonomiska tilläggsbelopp:

	Soc.ek tillägg kr/elev	Gy behörighet yrkespgm
A	9993	100%
B	0	93%
C	13108	90%
D	3749	89%

Som framgår av tabellen finns det inget samband mellan det socioekonomiska tillägget och gymnasiebehörigheten för yrkesprogram. Ett fördelningssystem som saknar förankring i verkliga förhållanden på skolnivå kan aldrig leda till avsedd effekt.

WATMA Education AB anser att generellt socioekonomiskt stöd till många skolor alltför ofta innebär att kasta goda pengar efter dåliga eftersom det inte skapar incitament till förbättringsarbete. Tvärtom riskerar missförhållanden att bli permanenta.

² 15% av 100 000 elever i 9 årskurser x 30 000 kr/ grundskolans kostnader om 133 miljarder, enligt uppgiften på sid 408 (127,3 mdkr 2019 enligt Skolverkets Siris)

³ Kalmar

Stöd till elever i behov istället pengar till skolor

WATMA Education AB anser, med erfarenhet från de kommuner som våra knappt 4.000 elever kommer från, att det skett en kraftig omfördelning från Särskilt stöd för individuella elevbehov till generellt socioekonomiskt stöd under senare år. Det är en trend som bejakas av kommunerna, och nu av utredningen, eftersom det är lättare att dela ut socioekonomiska tilläggsbelopp än att göra kvalificerade bedömningar och värdera individuella elevers verkliga behov.

Utredningen skriver på sid 164-165:

”Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Likvärdighet definieras därmed som en anpassning till elevernas olika förutsättningar.”

och på sid 169:

”Den offentliga och normerande uttolkning av begreppet likvärdighet som råder i vår tid och som Skolverket framhåller innehåller dock element av alla dessa synsätt:

- alla ska ha lika tillgång till utbildning (speglar en enkel jämlikhet, lika mycket av det goda åt alla),
- alla ska ha tillgång till utbildning av lika kvalitet (enkel jämlikhet men eftersom kvalitet också får anses relativt individen så finns här också ett tydligt element av jämlikhet genom lika möjligheter)
- skolans kompensatoriska uppdrag (handlar om att genom arbetssätt och resursanvändning särskilt stödja de elever som har de största behoven).”

WATMA Education AB menar att det är bättre att möta enskilda elevers individuella professionellt bedömda behov genom särskilt stöd anpassat för eleven istället för socioekonomiska tilläggsbelopp till deras skolor. Särskilt stöd till friskolor bedöms utgöra knappt 2% av skolpengen (sid 422) d v s 1/10-del av det socioekonomiska stödet. Det är en brist att utredningen inte undersökt vilka effekterna skulle bli om kraven på individuellt bedömt Särskilt stöd skulle sänkas och i vilken utsträckning det i så fall skulle komma att omfatta en del elever som går på skolor som skulle få socioekonomiskt stöd, som inte går till den enskilda eleven utan till skolan. Om kravet för att beviljas särskilt stöd sänktes så att stödet kom att femdubblas, till 10%, så skulle långt mer än 20% av elever få särskilt stöd för deras individuella behov, eftersom behovsbeloppen per elev sjunker kraftigt ju fler som beviljas särskilt stöd.

WATMA Education AB anser att utredningens förslag:

9.2.5 Dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas vidare ska **bifallas** med tillägget att utredningen ska undersöka om kriterierna för särskilt stöd bör vidgas så att stöd i väsentligt större utsträckning går till insatser för individuella elevbehov istället för generellt stöd till de aktuella elevernas skolors kostnader i allmänhet.

I övrigt hänvisar vi till Friskolornas riksförbunds remissvar.

För Watma Education AB



Katharina Sjögren Edström
VD/CEO
Watma Education AB