

11 september 2017

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning (SOU 2017:38)

Läraryrket har fått möjlighet att yttra sig till finansdepartementet angående Valfärdsutredningens slutbetänkande Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning (SOU 2017:38).

Sammanfattning av Läraryrkets synpunkter

Läraryrket instämmer i utredningens huvudsats att det är svårt att formulera kvalitetskrav på ett sådant sätt att de blir användbara som måttstock för när verksamheten håller en god kvalitet. Det hänger ihop med att verksamheten är komplex och att det är svårt att finna allt genom enkla mått.

Självfallet måste all verksamhet sträva efter bra kvalitet, men att tro att med mätande så nås kvalitet är att göra det väldigt enkelt för sig. Risken är att det istället leder till det omvända: Ju mer man mäter, desto mindre tid finns det till den egentliga verksamheten, vilket sänker kvaliteten. I praktiken riskerar alltså kvaliteten att påverkas negativt av för mycket mätande.

Utredningen beskriver väl de problem som finns med skolans finansieringssystem. För att komma tillrätta med problemen bör en utredning tillsättas för att se över skolans finansiering, där utgångspunkten bör vara att finansieringsmodellen ska vara baserad på undervisningsgrupp, istället för per-capita. Detta i linje med vad vi skrev i vårt yttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).

Utredningen i korthet

Utredningen konstaterar att det är svårt att ”formulera tydliga och klara kvalitetskrav” för välfärden. Samtidigt ger den ett antal vägvisare om vad den anser skulle ge bättre kvalitet: välfärden bör bli mer personcentrerad, större fokus bör sättas på jämlikhet som kvalitetsaspekt, medarbetarna ska ses som ”välfärdens viktigaste resurs”, brukarens val ska inte tas som enda intäkt för vad som är god kvalitet och staten har en viktig roll genom till exempel tillsyn och uppsättande av nationella mål.

Vidare föreslås bland annat att progressionsmått bör tas fram och att idéburna aktörer bör lyftas fram. Utredningen belyser också de problem som finns med till exempel upphandlad verksamhet samt hur krav och villkor kan fungera när upphandlingar eller valfrihetssystem enligt LOV används.

11 september 2017

Läraryrketets synpunkter

Läraryrketet instämmer i utredningens huvudslutsats att det är svårt att formulera kvalitetskrav på ett sådant sätt att de blir användbara som måttstock för när verksamheten håller en god kvalitet. Det hänger ihop med att verksamheten är komplex och att det är svårt att finna allt genom enkla mått. Självfallet måste all verksamhet sträva efter bra kvalitet, men att tro att enbart mätande ger bra kvalitet är att göra det väldigt enkelt för sig. Risken är att det istället leder till det omvända: Ju mer man mäter, desto mindre tid finns det till den egentliga verksamheten, vilket sänker kvaliteten. I praktiken riskerar alltså kvaliteten att påverkas negativt av för mycket mätande.

Från skolsektorn vet vi att den regelbundna uppföljningen som sker genom, den numera reducerade, regelbundna tillsynen och genom till exempel det nationella provsystemet tar – och har tagit – väldigt mycket värdefull tid i anspråk. Tid som istället skulle kunna användas till lärande. Eftersom Läraryrketet anser att det är bättre att tiden används till lärande än till nationell uppföljning av densamma är vi skeptiska till att införa reformer som innebär att den sammanlagda uppföljningen tar än mer tid från lärares arbetstid och från undervisningstiden i skolan.

Precis som Valfärdsutredningen beskriver är ett problem att om kommuner väljer att satsa på att höja kvaliteten i sin egen verksamhet – till exempel genom att välja en högre lärartäthet, med högre kostnader som följd – måste inte privat verksamhet följa med i kvalitetshöjningen, utan den kan välja att använda resurserna till annat, till och med som vinst. Det finns några exempel där kommunen bestämt sig för att ha en hög andel förskollärare i verksamheten och tillfört resurser för att möjliggöra det, där de privata verksamheterna har fått del av de ökade resurserna, men inte behövt göra motsvarande kvalitetsförbättring, utan valt att bibehålla andelen barnskötare och därigenom kunnat gå med överskott.

I dagens system kan inte den kommunala huvudmannen ställa krav om förbättrad strukturkvalitet på fristående huvudmän inom förskola och skola. Ett sätt att möjliggöra det vore att öka den kommunala huvudmannens inflytande genom att öppna för att den kan ställa strukturkrav på de fristående. En tanke är i så fall att ersätta dagens lagstiftning om skolval med en med inspiration från lagen om valfrihetssystem (LOV), där möjligheten till sådana krav är större. Dock visar utredningen samtidigt att det ofta är svårt att reglera kvalitet genom avtal, även om just strukturkrav är möjliga att hantera den vägen.

Utredningen gör bedömningen att det är ”medarbetare med rätt kompetens [som] är välfärdens viktigaste resurs och en förutsättning för en välfärd av god kvalitet”. Läraryrketet delar den bedömningen och ser därför strukturmått som handlar om sådant som lärartäthet och lärarbehörighet som centrala mått för att bedöma kvaliteten i skolan.

När utredningen går in på hur detaljerade kvalitetskrav ser ut visar den också väl varför skärpta kvalitetskrav inte löser många av de frågor som finns. Den visar också väl varför vare sig kundval eller brukarenkäter kan tas som intäkt för att kvaliteten är god.

Sedan tidigare vet vi att inspektion är ett bra instrument för att kontrollera att en lägsta nivå hålls, men samtidigt inte är ett särdeles verksamt instrument för att få fram högre kvalitet.

11 september 2017

Utredningen föreslår att det ”kan övervägas om det är möjligt och lämpligt att en ... [enhets]redovisning även omfattar förskolan och de särskilda utbildningsformerna, såsom kommunal vuxenutbildning”. Läraryrket anser att det är rimligt att ett sådant övervägande görs och att det även bör ses över om några ytterligare uppgifter behöver samlas in för att möjliggöra det. I detta sammanhang vill vi även påpeka att det vore rimligt om tillsynen av fristående förskolor överförs till Skolinspektionen.

Läraryrket delar utredningens bedömning att det vore bra om samverkan mellan olika huvudmän och mellan olika välfärdssektorer ökas så att alla insatser runt en enskild samordnas på bästa sätt. Om sekretesslagen behöver ses över för att möjliggöra det bör så ske.

Skolans finansieringsmodeller behöver ses över

Utredningen beskriver regleringen av skolans finansiering på följande sätt:

”Kommunerna är skyldiga att lämna bidrag till de enskilda huvudmän som godkänts av Skolinspektionen (eller kommunen när det gäller förskolor) och som getts rätt att etablera sig inom kommunen. Bidraget ska i princip motsvara kommunens egna kostnader. Kommunen har emellertid ingen egen avtalsrelation med den fristående skolan eller förskolan och kan inte ställa särskilda kvalitetskrav på verksamheten. Kommunen kan därmed inte anpassa bidraget efter de kostnader eller den kvalitet den fristående skolan har.

Utformningen av systemet har medfört att eventuella effektivitetsvinster som de privata aktörerna kan tillgodogöra sig inte leder till minskade kostnader för kommuner. Det finns inte heller någon mekanism för att säkerställa att en ökning av bidrag till de fristående skolorna leder till en ökad kvalitet i verksamheten.”

Det här fångar ett stort problem med valfriheten i förskola och skola: hur finansierings-systemet är uppbyggt. Dagens regel för hur kommunen ska beräkna ersättningen till en fristående grundskola lyder (formuleringarna är snarlika för förskola, förskoleklass, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola): ”Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.” (Skollagen 10 kap 38 §) Av administrativa skäl – och som en följd av de vägledande domar som har avgetts – har många kommuner valt att göra ersättningen per-capita-baserad, med ett belopp per elev med viss eventuell tillkommande socioekonomisk ersättning.

Problemet är att det inte alls speglar hur kostnaderna skapas i en skola. Lärarresurser, klassrum och liknande är kopplade till undervisningsgrupp och inte till enskilda elever. Att sätta in en extra elev i en undervisningsgrupp om 25 elever så det blir 26 elever medför i väldigt liten utsträckning ökade kostnader (skolmat, läromedel och visst extra stöd ökar kostnaderna på marginalen). Om elevtalet däremot ökar till 33 elever från 32 och det istället skapas två undervisningsgrupper om 16 respektive 17 elever ökar kostnaderna dramatiskt. Det behövs ett nytt klassrum, en ny läraruppsättning och så vidare.

11 september 2017

Det här visar att en per-capita-baserad finansieringsmodell passar skolan väldigt illa. Det behöver därför tillsättas en utredning som ser över hur en finansieringsmodell baserad på undervisningsgrupp ska se ut. Både behovet av detta och grunddragen för en sådan modell utvecklade Lärarförbundet i yttrandet över Vårdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).

I sammanhanget vill vi lyfta att det är av vikt att de risker som utredningen identifierar vad gäller ersättningsystem och liknande beaktas vid en sådan översyn:

”Inom de områden där huvudmännen har ett begränsat inflytande på etableringar och fördelning kan exempelvis en fördelning på andra grunder än behov uppstå. Även då huvudmännen själva utformar systemet för konkurrensutsättningen, riskerar behovs- och jämlikhetsaspekter att påverkas negativt om t.ex. ersättningsystemen inte tar hänsyn till detta.”

Men samtidigt vill vi i enlighet med det ovanstående påpeka att det inte bara kan vara den enskildes behov som ska bedömas, utan även behoven i det sammanhang som den enskilde är i, till exempel om det är en stor eller liten undervisningsgrupp.

Idéburen sektor

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att särskilja statistik från idéburen verksamhet från annan verksamhet i privat regi. Lärarförbundet tycker det vore bra om så sker, bland annat för att mycket talar för att till exempel lärartätheten är högre i idéburna skolor än i andra skolor med fristående huvudmän (de med allra lägst lärartäthet är de vinstdrivande koncernskolorna). Vi ser dock ett antal problem med att identifiera de idéburna verksamheterna från övrig privat verksamhet, men om detta är möjligt att göra så anser vi att det bör göras.

Lite längre fram i betänkandet gör utredningen bedömningen att det behöver tillsättas en utredning för ”att skapa ett rättssäkert system för att identifiera idéburna aktörer”. Lärarförbundet instämmer i bedömningen och ser en sådan definition som mer eller mindre nödvändig för att det ska vara möjligt att genomföra utredningens förslag om separat statistik för idéburen sektor.

Progressionsmått på skolområdet

Utredningen bedömer att ”arbetet med progressionsmått på skolområdet bör fortsätta”. Lärarförbundet delar bedömningen och anser att om det är möjligt att genomföra på ett sätt som inte innebär att mer av undervisningstiden i skolan och mer av lärares arbetstid – hellre borde det vara mindre tid sammanlagt – används till nationell uppföljning är progressionsmått intressanta. Vi har dock ett antal farhågor, som måste hanteras för att vi ska vara helt positiva till tankegången:

Dagens nationella provsystem är inte utvecklat för att innefatta progressionsmått och det är sannolikt inte heller särdeles enkelt att göra om dem till sådana. Därtill lär progressionsmått – om det ska gå att särskilja skolans effekt från andra effekter – kräva en mer utbyggd provstruktur. Samtidigt används redan i dag för mycket tid i skolan till den nationella uppföljningen.

11 september 2017

Sammantaget välkomnar Läraryrket att arbetet med att ta fram progressionsmått fortsätter, men ser farhågor och möjliga problem med att sådana införs, inte minst att de riskerar öka lärarens arbetsbelastning. Ska de införas måste det göras på ett sådant sätt att den inte ökar utan helst minskar.

Läraryrket



Johanna Jaara Åstrand
Ordförande



Johan Ernestam
Utredare