

Stockholm 2023-03-20

Remissvar Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Sammanfattning

Sveriges Skolledare anser att en mer renodlad styrkedja av svenskt utbildningsväsende skulle leda till att skolledare i högre utsträckning kommer att kunna fokusera på de nationella målen för skolan utan att behöva ta hänsyn till lokala politiska prioriteringar. Ett statligt huvudmannaskap har förutsättningar att ge ett större professionellt handlingsutrymme med högre grad av autonomi för rektor, genom att antalet ledarnivåer minskar och behovet av uppföljande och kontrollerande administration begränsas. En mer stabil resursfördelning utifrån en träffsäkrare resursfördelningsmodell ger också bättre förutsättningar att utveckla kvaliteten i verksamheten. Sammantaget ger en sådan reform bra förutsättningar att göra såväl skolledar- som läraryrket mer attraktivt och höja kvaliteten i utbildningen i landets skolor.

Förbundet inser att en reform av denna dignitet är komplicerad och tar tid. Tid som landets elever inte har. Förbundet rekommenderar därför regeringen att inledningsvis, och i högt tempo, arbeta utifrån alternativ 2, som har förutsättningar att kunna genomföras inom en relativt överskådlig tidsrymd, men på sikt ha målet att fullt ut genomföra alternativ 1.

Livet är inte rättvist, men skolan måste bli.

Inledande kommentarer

Sveriges Skolledare ser i grunden mycket positivt på att denna utredning kommit till stånd och kunnat leverera en innehållsrik rapport som både förstärkt och breddat bilden av vårt skolsystems bakgrund och nuvarande läge. Sveriges Skolledare ser betänkandet som ytterligare ett viktigt bidrag till det breda kunskapsunderlag som nu börjar finnas gällande brister i styrningen av svensk skola. Utredningen bygger vidare på tankegodset från såväl Utredningen om en mer likvärdig skola som 2015 års Skolkommision, för att nämna två av många utredningar som berört frågorna och landat i likartade slutsatser. Det är nu

dags för ansvariga politiker att gå från ord till handling. Ytterligare utredning i specifika frågor behövs förvisso, men det får inte stå i vägen för den stora reform som landets skolledare och lärare kräver.

Förbundets syn delas med stor säkerhet inte av alla intressenter. Många aktörer verkar tvärtom se utvecklingen som ett hot och lägger betydande resurser på att behålla nuvarande ordning, bland annat genom att poängtera hur svåra och resurskrävande stora reformer kan vara. Sveriges Skolledare vill starkt betona att de som argumenterar för status quo själva har bevisbördan att påvisa att nuvarande system är det mest lämpliga. De aktörer som avråder regeringen från att gå vidare med de utredningar och reformer som föreslås i betänkandet, behöver också själva presentera alternativa lösningar för att komma tillrätta med de brister som utredaren identifierat.

Utredarens direktiv

Redan i direktiven snävades utredarens uppdrag in på ett betydande sätt genom att begränsa analysen till det offentliga skolsystemet. Sveriges Skolledare ser det som en brist att utredningen inte också, som ytterligare en variant, kunnat beskriva ett än mer enhetligt system. Utredaren refererar inledningsvis till förhållandet att det är dubbelt så hög sannolikhet för att elever med starkare förutsättningar går i en fristående skola än att elever med svagare förutsättningar gör det. Ytterst få av skolorna med svaga elevförutsättningar är fristående. Detta förhållande påverkar också likvärdigheten och hade varit ett värdefullt tillägg till bilden.

Utredarens översyn kompletterades under hand till att omfatta grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Sveriges Skolledare ser i likhet med utredaren, behovet av en förutsättningslös diskussion gällande den framtida utformningen av utbildning för vuxna i Sverige och att det därför är motiverat att låta reformarbetet omfatta utbildningsområdet.

Förskolan har däremot inte ingått i utredarens analyser. Sveriges Skolledare har förståelse för att en reform av denna omfattning kan behöva hanteras stegvis och ser det som positivt att utredningen ändå behandlat den övervägande delen av utbildningsväsendet. Förbundet menar samtidigt att det på sikt finns anledning att överväga om inte även förskolans senare år, där lärandeinslagen blir allt mer markerade, på sikt ska ingå i det statliga ansvarsområdet.

Utredarens beskrivning av problembilden (Kap. 2-8)

Sveriges Skolledare delar i allt väsentligt den nulägesanalys och problembild som utredaren ger i de omfattande beskrivande delarna av betänkandet, även

om beskrivningarna av skollärans komplexa yrkesroll är förvånansvärt begränsade.

Problembilden visar sammantaget på en såpass allvarlig dysfunktionalitet inom dagens svenska skolväsende, att utredaren drar slutsatsen att förändringar av mer grundläggande karaktär är nödvändiga. Sveriges Skolledare delar denna uppfattning och menar att utredarens slutsatser är korrekta. Även om det sker storverk varje dag i såväl klassrum som på rektorsexpeditioner, går det inte att blunda för att det finns svagheter och skevheter i styrsystemet som sammantaget leder till en icke hållbar situation. Svårigheterna i kompetensförsörjningen till lärar- och skolläraryrkena, samt det faktum att skolsegregationen fortsätter att öka, är två tydliga exempel på det. Också det faktum att det tog Skolinspektionen åtta månader av hårt arbete innan de lyckades samla så mycket information att myndigheten kunde godkänna den nya ägaren till en friskolekoncern visar på att systemet sparat ur och att staten behöver stärka sin rådgivning över svenskt skolväsende.

Både det tidigare förbundet Sveriges Skolledarförbund och Nationella styrelsen för Lärarförbundet Skolledare har återkommande uppmärksammat beslutsfattare på såväl lokal som nationell nivå på diskrepansen mellan det nationella uppdraget som styrdokumentet riktar till rektor och de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som står rektor till buds. I Sveriges Skolledarförbunds enkät från 2020 svarar endast 7 procent av rektorerna att förskolan har tillräckligt med resurser för att kunna utföra sitt uppdrag. I grundskolan var motsvarande siffra 12 procent. I Lärarförbundet Skolledares enkät från hösten 2022 svarade två av tre (66 procent) skollärare att de har besparingar. Dessutom svarar nästan nio av tio (87 procent) av dem som svarat att de har besparingar att de också kommer ha besparingar under 2023. Endast tre procent av de som svarar att de har besparingar under 2022 svarar att de får större utrymme att bedriva verksamhet för under 2023. Detta underlag breddar problembilden och ger ytterligare argument för att något måste göras åt skolans finansiering.

Decentraliseringen av huvudmannansvaret gällande skolan skedde i en tid då den centrala styrningens eventuella baksidor som stelbenthet, ineffektivitet och känsla av långa avstånd mellan verkligheten och de styrande nivåerna diskuterades livligt. Genom att ge lokala huvudmän ansvar för skolan öppnades det upp för större möjligheter till lokal anpassning och medborgerligt inflytande samtidigt som även professionernas inflytande skulle stärkas. Med tiden har det visat sig att reformens intentioner inte uppfylldes fullt ut och att den, i sin tur, fått negativa effekter som bristande likvärdighet och mindre attraktiva skolprofessioner.

Det är viktigt att stanna upp och reflektera kring varför det är de verksamma i skolan, lärare och rektorer, så hårt driver frågan om ökat statligt ansvar? Det kan tyckas vara en motsägelse att en profession, eller som i det här fallet två, strävar mot tydligare ramar och att fler beslut ska fattas på nationell nivå.

Svaret ligger sannolikt i skolans komplexa struktur och funktion. Det så kallade dubbla huvudmannaskapet, där staten sätter upp målen och granskar verksamheten samtidigt som den lokala huvudmannen prioriterar resurserna, har en inbyggd konflikt som blir tydligare ju mer skolans uppdrag breddas. Det är väl belagt i arbetsmiljöforskning att höga krav och skarp extern kontroll bara fungerar kvalitetshöjande om de anställda samtidigt har reellt inflytande över sin arbetssituation. Den nu dominerande styrningsmodellen New public management, ställer, på grund av skolväsendets dubbla huvudmannaskap, ständigt ökande krav på resultatuppföljning på längden och bredden utan att de verksamma själva ser att några åtgärder gällande förutsättningar egentligen vidtas som effekt av uppföljningarna. Sammantaget leder detta till en spänd situation med hög stressnivå bland många av de anställda i skolan.

Ökad statlig reglering i framförallt resurstilldelningsfrågan, kan därför i nuvarande läge ses som professionsstärkande, snarare än tvärt om. För Sveriges Skolledares del handlar det till syvende och sist om skolledarnas autonomi och inflytande över de resurser och processer som tillsammans påverkar utbildningens kvalitet.

Utredarens slutsatser (Kap 10)

Utifrån den beskrivning som utredaren gör av dagens skolsystem landar han i ett antal slutsatser som sammantaget leder fram till bedömningen att skolan inte kan lösa sina uppgifter tillräckligt väl inom ramen för nuvarande styrsystem. Sveriges Skolledare delar denna uppfattning. Förbundet menar dock att det finns ytterligare argument för förändringen som inte tillräckligt lyfts fram i betänkandet.

Med respekt för utredarens komplexa uppdrag så menar Sveriges Skolledare att beslutsunderlagen också måste innehålla en diskussion kring olika styrningsformer och vilka effekter detta får på skolväsendet. Övergången från den regelstyrning som tidigare huvudsakligen präglade skolan till den mål- och resultatbaserade styrningsform som råder idag (visserligen kompletterat med en tilltagande grad av återgång till mer detaljerad styrning i form av konkretiseringar i styrdokument och specialriktade statsbidrag), har gett såväl positiva som negativa effekter. Till de positiva hör sannolikt bättre möjligheter till

kostnadseffektivitet, vilket är viktigt eftersom det är allmänna medel som finansierar verksamheten. Till de negativa hör de växande kraven på verksamhetsuppföljning, genererad av administratörer på såväl central som lokal förvaltningsnivå, och som bygger sitt arbete på uppgifter som de verksamma i första linjen förväntas bidra med. Resultatet blir en perverterad struktur där planering, uppföljning och redovisning av verksamheter slukar en allt större del av den gemensamma resurskakan på bekostnad av själva utförandet. Dessa administratörers/strategers position tenderar också att överordnas de verksamma i första linjen, såväl lönemässigt som arbetsmiljömässigt, vilket bidrar till skapandet av en karriärtrappa som leder bort från kärnverksamheterna.

Utredaren betonar klokt att reformer gällande framtida huvudmannaskap måste utgå från principen att ta tillvara och stärka rektorernas och lärarnas professionalitet, gärna genom att minska den byråkratiska och administrativa kontrollen eftersom den fungerar deprofessionaliserande. Detta är en kärnfråga för Sveriges Skolledare och förbundet menar att en öppen debatt behöver föras gällande vägen framåt. Krav på att all verksamhet i en skola ska vara möjlig att granska och bedömas av utomstående kan kännas rättssäkert och viktigt ur medborgerlig synvinkel, men riskerar samtidigt urholka yrkenas status och attraktivitet. Valet av styrform påverkar var tyngdpunkten hamnar.

Sveriges Skolledare hävdar bestämt att attraktiviteten i skolledar- och läraryrket är en ödesfråga för hela landets framtid som framstående innovations- och kunskapsnation. Detta lyfts inte fram tillräckligt tydligt i något av utredarens båda alternativ.

Alternativ 1 och 2. Två förslag till ny statlig styrning av skolan.

Utredaren har landat i två alternativa modeller för att beskriva hur samhället kan komma till rätta med den problematik som identifierats genom att staten tar ett större ansvar för skolan än vad som är fallet idag. Utredningen lämnar inga skarpa förslag utan gör bedömningar kring vilka reformer som blir nödvändiga utifrån det vägval som politikerna gör, alternativt låter bli att göra. Detta gör i sin tur att Sveriges Skolledare i sitt remissvar valt att kommentera texterna på ett mer generellt plan än vad som annars varit fallet. Förbundet utgår från att några konkreta förändringar av statens nuvarande styrning av skolan inte kommer att ske utan ytterligare beredning och att de förslag som då läggs fram remissbehandlas i vanlig ordning.

Alternativ 1 beskriver ett fullgånget förstatligande med ett statligt huvudmannaskap för skolan, och alternativ 2 ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

Sveriges Skolledare kan se för- respektive nackdelar med båda alternativen. Såväl alternativ 1 som alternativ 2 innehåller dock förslag till förändring i den fråga som Sveriges Skolledare ser som grundläggande, nämligen att den part som formulerar mål och krav i lag och förordning också ansvarar för resurs-sättningen till verksamheten (både i form av utbildad personal och andra resurser). Detta ger betydligt större utrymme för staten att agera för att nå målen och ger också de lokalt verksamhetsansvariga mer tydliga förutsättningar för att kunna ta ansvar på sin nivå.

Frågan om en mer stabil finansiering av skolväsendet som i ökad utsträckning är anpassad efter olika skolors och elevers förutsättningar och behov är central. Det är av högsta vikt att landets högsta politiska ledning i regering och riksdag snarast kan enas om sådana reformer och sedan hålla fast vid denna inriktning över tid. Sveriges Skolledare ser denna reform som ett första, helt nödvändigt steg som det brådskar att få på plats.

Sveriges Skolledares ställningstaganden

Sveriges Skolledares medlemmar har i olika medlemsenkäter uttalat ett starkt stöd för ett förstatligande av landets skolsystem, och det ställningstagandet har även inkluderat frågan om huvudmannskapet. Det finns alltså en stark uppfattning om att nuvarande system behöver förändras i en tydlig riktning mot ökad statlig rådgighet och ansvarstagande.

Det remitterade beslutsunderlaget visar på den stora mängd av val och ställningstaganden som behöver göras om det så kallade fullgångna förstatligandet ska genomföras. Sveriges Skolledare har i dagsläget inte tydliga svar på hur medlemsgruppen ställer sig i alla dessa separata frågor, vilket gör det svårt för förbundet att ha bestämda uppfattningar i alla delar. Men som sagt, riktningen är man tydligt överens om och också insikten att det brådskar. Sveriges Skolledares uppfattning är att regeringen inte kan invänta alla de ytterligare utredningar som behövs innan beslut kan fattas om ett fullgånget systemskifte, ett inledande reformarbete behöver komma igång omgående. Förbundet delar inte utredarens bedömningar gällande tidsutdräkten för ett genomförande av alternativ 2, utan ser att det finns goda möjligheter att genomföra de nödvändiga förändringarna på betydligt kortare tid.

Sveriges Skolledare rekommenderar därför regeringen att inledningsvis, och i högt tempo, arbeta utifrån alternativ 2, men på sikt ha målet att genomföra alternativ 1.

Fler möjliga utvecklingsvägar

Slutligen vill förbundet lyfta fram att det också finns fler möjliga utvecklingsvägar än de två som utredaren haft i uppdrag att belysa. Utredaren nämner exempelvis ett stegvist införande, som även Sveriges Skolledare kan se som ett alternativ med invändningen att det inte får stå i vägen för generella finanseringsreformer.

Ett sådant stegvis införande skulle exempelvis också kunna gälla för den ordning som de olika yrkesgrupperna övergår till statlig anställning. Genom att börja med exempelvis skolchefer och rektorer, för att sedan gå vidare med den stora lärargruppen, kan reformen möjligtvis bli mer lätthanterlig.

En annan variant som utredaren lyfter fram är en förändrad syn på vad som utgör en huvudman vilket skulle kunna innebära att olika kommuner ges olika stort ansvar för skolverksamhet utifrån en bedömning av den enskilda kommunens kapacitet. Den diskussionen skulle Sveriges Skolledare vilja vidga till att även omfatta försöken med så kallat självstyrande skolor som i någon variant finns exempelvis i Danmark. Självstyret skulle kunna utgå från kluster av samverkande skolor som finns i en kommunal omgivning, men som inte behöver förhålla sig till en direkt lokal politisk styrning. Genom att klustra skolor i grupper, snarare än att ha separata skolor, bör det gå att hitta samordningsvinster och lärande gemenskaper och utbyten som stärker systemet som helhet och gör att konkurrensens negativa baksidor kan undvikas. En sådan utvecklingsväg kunde kombineras med ett ökat statligt systemansvar enligt alternativ 2, utan att gå så långt i huvudmanfrågan som i alternativ 1.

Avslutande kommentarer

Sveriges Skolledare har vid återkommande tillfällen larmat om allvarliga systemsvagheter i skolväsendets styrsystem. Det handlar om oklara ansvarsförhållanden som fått negativa effekter för verksamheterna exempelvis i form av problem med kompetensförsörjningen och bristande likvärdighet i undervisningen. Skolledare och lärare sliter hårt tillsammans med skolans övriga personal men, som våra medlemsundersökningar visar, så finns de nödvändiga förutsättningarna inte på plats överallt. Redan 2015 års Skolkommision konstaterade detta och drog slutsatsen att försämringarna uppstått som en konsekvens av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Skolkommisionen bedömde att många huvudmän saknade kapacitet att driva en skola med tillräckligt hög kvalitet.

Det är nu åtta år sedan Skolkommisionen lade fram sitt slutbetänkande och fortfarande har ingen förbättring skett. 8 år är nästan en hel grundskoletid för

en elev. Ett mycket stort ansvar vilar på dagens beslutsfattare att en gång för alla göra upp med historien och återupprätta den likvärdiga skolan. Att genomföra förslagen i betänkandet Statens ansvar för skolan är det minsta dagens elever kan kräva av landets politiker.

Med vänlig hälsning

Sveriges Skolledare



Ann-Charlotte Gavelin Rydman
Förbundsordförande



Matz Nilsson
Förbundsordförande