

Kommunaliseringen av skolan

– OCH VIKTEN AV ATT BLICKA FRAMÅT

Förord

Stora och snabba förändringar står skolans dörr. En ny skollag ersätter den som har trettio år på nacken. Lärarutbildningen omdanas. Gymnasieskolan förändras, betygen likaså och de ges från yngre år. Det blir nya kursplaner och en ny lärarutbildning.

Kommer förändringarna att ge de förbättrade kunskapsresultat vi hoppas på; bättre undervisning, fler sökande till lärarutbildningarna och fler elever som klarar gymnasiet?

Skolans utveckling kräver att vi blickar framåt – och åt sidan för att lära av andra branscher och andra länder. Samtidigt kan det vara klokt att se om vi har något att lära av tidigare omdaningar, så att dagens reformer landar smidigt.

Det är nu tjugo år sedan den så kallade kommunaliseringen av skolan. Även tidigare hade skolan till stor del varit en kommunal angelägenhet. Men nu fördes ansvaret för tre områden tydligt över till kommunerna; finansieringen, lärarnas anställningsvillkor och anställningsförmåner samt en stor del av skolans administrativa regelverk.

Kommunaliseringen används ofta som ett slagträ i debatten om skolan och huruvida kommunerna eller staten ska vara huvudman eller inte. Det finns ibland en önskan om att enkla åtgärder ska lösa skolans många gånger komplexa problem. Vi ser också allt fler exempel på en ökad detaljstyrning av skolan.

SKL är oroade över dessa tendenser. Vi ser istället hur en utgångspunkt i lokala förhållanden är det som ökar måluppfyllelsen i skolan. Vår uppfattning är klar – kommunerna är bättre lämpade för denna uppgift än staten.

Mycket är bra i skolan. Och det pågår mängder av kreativa projekt runt om i landet för att utveckla undervisningen. Det är nödvändigt eftersom skolan också har problem, vilket drabbar enskilda elever i form av svaga kunskaper och dåliga resultat.

Vad är det då som behöver förändras? Framför allt vill vi lyfta fram att det är genom att skolans medarbetare och andra berörda lär av varandra som utveckling sker. Vi behöver därför i större utsträckning ta del av den nationella såväl som av den internationella forskningen. Ja, kort sagt blicka framåt.

Rapporten har tagits fram av avdelningen för lärande och arbetsmarknad. Intervjuerna har gjorts av journalisten Nils Resare.

Håkan Sörman
vd, Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Allt var inte bättre förr	5
Oflexibel och svårpassad styrning	5
Dålig koppling till behoven	5
Otydligt arbetsgivaransvar	6
Kunskapsresultaten var inte i fokus	6
Förändrade resultat	7
Kunskapsresultat.....	7
Eleverna är trygga i skolan.....	8
Fler idag får gymnasial och högre utbildning	8
Kunskapsresultaten måste bli bättre	8
Nödvändiga förändringar	9
Styrningsreformen innebar i korthet:	9
1980-talet: decentraliseringens årtionde	10
Snabb reformtakt.....	10
”Om ansvaret för skolan” – tydligare ansvarsförhållanden	10
Förstärkt uppdrag – alla ska klara skolan	11
Kommunernas olika förutsättningar	11
Otydlighet och bristande förberedelser	11
Att styra mot en bättre skola	13
Utvärdering om huvudmannaskapet	13
Lärarnas status och kompetens	14
Lärarna trivs i skolan	14
Inflytande och brukarnöjdhet.....	14
Ökade skillnader mellan grupper och skolor	15
Brist på pengar inte problemet	15
Avslutande reflektion	16

Allt var inte bättre förr

De personer som intervjuas i denna skrift ger en bild av den statligt styrda skolan fram till 1991 som en byråkratisk koloss med detaljerad styrning av stort och smått. Den lade en våt filt över den lokala utvecklingen eftersom det var svårt att på den enskilda skolan anpassa undervisningen till förändringar i omvärlden och de lokala behoven samtidigt som man skulle följa det detaljerade statliga regelverket. Dessutom ledde den stora mängden särskilda bidrag som kunde sökas till ett krävande administrativt arbete. På vissa håll arbetade man mer med att maximera den egna resurstilldelningen än att se till den pedagogiska helheten.

Oflexibel och svårangepassad styrning

Många uppfattade det statliga skolsystemet som oflexibelt, svåröverskådligt och byråkratiskt. Det fanns små möjligheter för skolpersonalen att påverka organisation och undervisning, vilket gjorde det svårare att bedriva lokalt förbättringsarbete, eller att ta tillräcklig hänsyn till lokala förutsättningar.

Pedagogikprofessor *Ulf P Lundgren* var en av de som arbetade med implementeringen av de nya reformerna inom det så kallade Skolprojektet som tillsattes av Utbildningsdepartementet. Han menade att man såg klara pedagogiska fördelar för skolan med decentraliseringen. I hög grad handlade det om att ge lärarna ett större professionellt utrymme. De omfattande förändringar som pågick inom vetenskapen, tekniken och produktionen krävde att lärarna i högre grad anpassade och utvecklade sitt arbete samt tog hänsyn till lokala förutsättningar. En målstyrning, med möjligheter att välja ämnen och inriktning, skulle kunna möjliggöra detta.

Lundgren menar att staten, före reformen, var dålig på att anpassa undervisningen till förändringar i samhället och i forskningen. Gång på gång hade det dykt upp exempel på hur de statliga instruktionerna för undervisningen släpade efter eller misslyckades med att hänga med forskningen på olika områden.

Dålig koppling till behoven

Ett av syftena med decentraliseringsreformerna var alltså att resurserna bättre skulle fördelas till de elever och skolor som behövde ökat stöd, eftersom detta inte fungerade tillfredställande i det statliga systemet. Alla elever skulle ges förutsättningar att nå målen.

På 1970- och 1980-talen fanns det ett 70-tal olika statsbidrag som styrde skolans verksamhet och enligt *Sverker Härd*, enhetschef på Skolverket, har vi inte ens överblick över hur resursfördelningen till de svaga eleverna såg ut i det gamla systemet.

Otydligt arbetsgivaransvar

Lärare och skolledare levde i en värld av dubbelkommandon. En stor del av skolan hade kommunal styrning, som lokaler och skolmat, medan regelverket kom från staten. Arbetsgivaransvaret var uppdelat mellan kommunerna och olika myndigheter, som kommunernas skolstyrelser, kommunens personalnämnder, Länskolnämnderna, Statens personalnämnd, Skolöverstyrelsen, Statens avtalsverk, Kommun- och Landstingsförbunden och regeringen. Effekten blev att ingen hade ett sammanhållet arbetsgivaransvar eller de samlade arbetsgivarbefogenheterna.

Skolpersonal som inte var lärare hade kommunen som arbetsgivare, vilket gjorde att olika villkor gällde mellan olika personalkategorier. Detta försvårade ett närmare samarbete olik kompetenser emellan. Kommunerna hade ansvaret för att anställa lärare, men utifrån ett detaljerat regelverk där det var svårt att ta hänsyn till lokala behov och flexibla lösningar. Regelverket hade tillkommit i en tid när ”teambuilding” och lärarlag var helt okända begrepp.

Enligt *Anders Widstrand*, före detta skolchef i Götene kommun och ledamot av Lärarförbundets styrelse i början av 90-talet, kände sig många lärare som om de inte riktigt räknades inte in i gemenskapen i kommunen. De var inte med och förhandlade om lokala frågor och hade svårt att vända sig till sin chef för dialog om lön och utveckling

Före reformen 1991 sköttes lärarnas löneförhandlingar centralt och individuell lönesättning förekom inte. En nyanställd lärare kunde i princip räkna ut sin löneutveckling ända fram till pensionen. Många lärare ville bort från detta system och förespråkade därför en betydligt större frihet att organisera skolverksamheten på lokal nivå.

Önskan om individuell lönesättning – lönespridning – är nu ömsesidig från alla centrala parter. Tyvärr förekommer det inte i tillräcklig utsträckning. Skickliga lärare ska självklart ha bra lön. Men vi ser inte att ett statligt system har större möjligheter att ta individuella hänsyn i större utsträckning än det kommunala. En annan arbetsgivare leder inte i sig självt till högre löner. Erfarenheter från andra sektorer visar däremot att en ökad lönespridning och utvecklad arbetsorganisation, där olika personer gör olika arbetsuppgifter, höjer lönerna för en grupp.

Glömda är idag de lamslående lärarstrejkerna på 1960- och 1970-talen utlösta av Lärarnas Riksförbunds och SACO:s konstanta missnöje med staten i avtalsfrågor och i fråga om finansieringen av skolan. Den 11 mars 1971 antog riksdagen en tjänstepliktslag som förhindrade fortsatt konflikt.

Kunskapsresultaten var inte i fokus

Ett syfte med reformen 1991 var att förbättra elevernas resultat, även om kunskapsresultaten inte var i samma fokus då som nu. På 1970 och -80-talet fanns en större acceptans för att en del elever ”föll bort på vägen” och att det var en mindre andel som gick vidare till högre studier. De enskilda skolorna bekymrade sig mindre om hur de låg till jämfört med övriga och det fanns ingen förväntan från skolans sida att alla elever skulle lyckas.

Eleverna fick tidigare betyg utifrån ett relativt betygssystem. De relativa betygens främsta funktion var att utgöra urval för vidare studier. De delades ut enligt en normalfördelningskurva på nationell nivå. Av samtliga elever i en årskurs förväntades 7 procent få betyget 1 och 12 procent betyget 2. Elever som fick betyget 1 ansågs ha kunska-

per väsentligt under medelprestationen i riket i det aktuella ämnet. Men betygssystemet tolkades på många håll som att det var rimligt att upp till en femtedel av eleverna kunde gå ut skolan med kunskaper under eller väsentligt under medelprestationen i riket. Det var alltså en viss andel elever i skolan som förväntades prestera på högsta respektive lägsta nivå.

Förändrade resultat

Tidsmässigt sammanfaller decentraliseringen av beslutsfattandet till kommunerna med stora förändringar av det svenska skolsystemet; införande av fritt skolval och fristående skolor, ett nytt betygssystem och en ny läroplan. Samtidigt skedde också förändringar i samhället med bland annat minskade resurser till offentlig sektor, en ökande boendesegregation och en förändrad arbetsmarknad. Det är därför omöjligt att hänföra skillnaderna i resultat till en eller två specifika förklaringar. Såväl Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som Skolverket konstaterar detta i olika rapporter.

Kunskapsresultat

Det är svårt att jämföra hur resultaten har förändrats sedan decentraliseringen. Betygssystemen är olika, de prov som har funnits på nationell nivå är olika, och många av de internationella mätningarna är uppbyggda på olika sätt. Nedan gör vi ändå ett försök att sammanfatta kunskapsläget.

De internationella mätningar som är mest jämförbara över tid är Trends in Mathematics and Science Study, TIMMS, från 1995 och framåt, och Programme for International Student Assessment, PISA, från 2000 och framåt. TIMMS mäter förmåga i matematik och naturvetenskap och PISA därutöver även läsförståelse, för elever i slutet av grundskolan.

Man kan se hur svenska elevers resultat har sjunkit över tid. I TIMMS har de svenska elevernas prestation sjunkit från en genomsnittlig nivå till under genomsnittet mellan 1995 och 2007. Även i PISA har resultatet sjunkit, dock inte lika dramatiskt som i TIMMS. I PISA kan man se att Sverige hade resultat över genomsnittet år 2000, där framförallt läsförståelsen fick goda resultat, för att till 2009 ha sjunkit till en genomsnittlig nivå, i naturvetenskap under genomsnittet.

De internationella resultaten stämmer överens med svenska mätningar, som pekar på att de svenska eleverna presterar sämre inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap än för tio år sedan. Samtidigt hotas likvärdigheten eftersom spridningen ökar mellan de hög- och lågpresterande eleverna. Skillnader i resultat mellan könen ökar också. Val av skola och föräldrarnas utbildning verkar spela en allt större roll för resultatet. Betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund är numera större i Sverige än bland OECD-länderna i stort.

Det finns dock även positiva signaler. Internationella mätningar visar att svenska 14-åringars kunskaper om hur samhället och demokratin fungerar är bland de högsta i världen. En stark demokratisk koppling i och till skolan var ett av syftena med decentraliseringsreformen. Internationella mätningar visar också att vi ligger väl till när man mäter elevernas kreativitet.

Helhetsbilden av svensk utbildning i ett europeiskt perspektiv är fortfarande god. Europeiskt Index för livslångt lärande (ELLI-European Life Long Indicators) är en årlig rapport om hur lärande sker genom livet och tar hänsyn till det lärande som sker i olika sammanhang i skolan, i samhället i övrigt, i arbetet och hemmavid. Förmågan att lära begränsas inte till individuell inläring i skolan utan till möjligheter att utveckla lärande i olika sammanhang.

Lärandet beskrivs i fyra dimensioner ”Erövra kunskaper”, ”Lära sig att utföra”, ”Utveckla sociala färdigheter” samt ”Utveckla sig själv till sinne, kropp och själ”. Mätningen visar en jämförelse mellan de olika medlemsländerna perioden 2002-2010. I det sammanvägda indexet ligger Danmark högst tätt följts av Sverige. Därefter kommer Nederländerna och Finland. I alla de fyra dimensionerna tillhör Sverige den högst presterande gruppen.

Eleverna är trygga i skolan

Nio av tio elever trivs bra eller mycket bra med sin skola, andra elever och med sina lärare. Andelen som trivs mycket bra i sin skola har ökat från 46 till 63 procent sedan 2003 och andelen som trivs mycket bra med sina lärare har ökat från 18 till 52 procent. Den överväldigande majoriteten av eleverna är trygga i skolan, men en procent känner sig rädda i skolan varje dag.

Mätningar över hur väl eleverna trivs i skolan har gjorts av Skolverket genom undersökningen ”Attityder till skolan” sedan 1993. Forskningen visar att en av de viktigaste faktorerna för elevernas resultat är att de är trygga i skolan.

Fler idag får gymnasial och högre utbildning

Fram till 1990-talet fullföljde färre än 45 procent en treårig gymnasial utbildning, idag fullföljer 75 procent på tre år. Under 1990-talet sjönk andelen elever som fullföljer gymnasieskolan inom den tänkta tiden. En del av förklaringen ligger i övergången från 2-åriga till 3-åriga yrkesutbildningar. En annan delförklaring är övergången från ett relativt till ett absolut betygssystem.

De ökade utbildningsavbrotten i gymnasiet är ett problem, men i ett längre perspektiv är det ändå viktigt att notera att det är från en högre nivå än de som i en tidigare gymnasieskola ens började gymnasiet. Den avgörande delen av utbildningsavbrotten ligger i åk 3, där cirka 15 procent av eleverna avbryter sin utbildning. Jämfört med nivån före 1990 innebär det dock en förbättring eftersom 15 procent fler av en årskull fullföljer ett tredje år.

Elever med grundläggande behörighet till högskola har ökat från drygt 84 procent 2001 (de som började grundskolan i slutet av 80-talet) till drygt 90 procent 2009. Den gymnasieskola med treåriga yrkesutbildningar som introducerades på 1990-talet är här en viktig förklaring.

Kunskapsresultaten måste bli bättre

Det är viktigt att vi tar signaler om sjunkande kunskapsresultat på allvar. Alla elever ska ges möjlighet att nå målen och vi har förutsättningar att ligga på en högre nivå internationellt sett. Men vi ska inte förväxla orsakerna till nedgången och de åtgärder som behövs med frågan om skolans huvudmannaskap.

Nödvändiga förändringar

Under 1970- och 80-talet genomfördes en rad utredningar som syftade till att få till stånd ett mer decentraliserat ansvarsförhållande för skolan. I början av 1990-talet genomfördes sedan den reform som i efterhand har blivit den mest omtalade förändringen, och som ofta kallas ”kommunaliseringen” även om den svenska skolan hade kommunal huvudman även tidigare.

Denna styrningsreform blev en av den blivande statsministern och dåvarande skolministrarnas Göran Perssons första stora frågor, vilket kan förklara att reformen i media ofta förknippas med hans person. Men de förändringar som gjordes var del av en längre trend av decentralisering och var något som präglade fler av den dåvarande regeringens reformer.

Styrningsreformen innebar i korthet:

Målen med reformen var att kommunerna skulle ta det övergripande ekonomiska ansvaret och styra resurserna dit de behövdes och att staten frånhävde sig hanteringen av lärarlönerna. Personalen skulle arbeta på nytt sätt och man skulle få ett större lokalt demokratiskt inflytande på skolan. Förändringar genomfördes främst inom tre områden:

1. En mer renodlad och tydlig ansvarsfördelning.

Staten skulle styra verksamheten i skolan genom att ange nationella mål, följa upp och utvärdera. Detta innebar en utveckling från styrning genom detaljerade regler mot målstyrning med färre regler och tydligare nationella mål samt en minskad statlig byråkrati. Kommunerna fick det direkta verksamhetsansvaret. Den lokala skolledningen skulle stärkas och förändras från löpande lokal administration till ett pedagogiskt och verksamhetsmässigt ledarskap.

2. Ett nytt statsbidragssystem

Statsbidragens roll förändrades från att på olika sätt detaljstyra den lokala verksamhetens utformning till att utgöra ett förenklat och mer schabloniserat system för finansiellt stöd till den lokalt utformade verksamheten som också bidrog till en bättre hushållning av allmänna medel. Man skulle undvika detaljstyrande riktade bidrag eftersom det drog omfattande administrativa kostnader, bidrog till låsningar och var hindrade för en helhetssyn.

3. En avveckling av den statliga regleringen av anställningar

Anställningsvillkoren för lärare, skolledare och vägledare förändrades i syfte att skapa ett sammanhållet arbetsgivaransvar och möjligheter för huvudmannen att utforma olika slag av befattningar anpassade till olika lokala behov och till skolans förestående behov av utveckling och förändring.

1980-talet: decentraliseringens årtionde

En generell decentralisering inom flera områden var på agendan. Denna kopplades till den allmänna debatten om valfrihet och av vikten att ge ökad frihet till lokala aktörer. Inom socialdemokratin fanns olika viljor, men kongressen 1990 beslutade om en inriktning mot allmän decentralisering.

Inom skolområdet hade debatten om en decentralisering av skolan pågick med ökande intensitet under 1970- och 1980-talet. Decentraliseringssträvandet hade sin grund i en tro att beslut bäst fattas nära den direkta verksamheten. Både för att de lokala behoven på så sätt bäst skulle kunna bemötas och för att öka den lokala demokratin.

Reformer som inneburit en viss decentralisering på skolområdet hade förekommit under hela 1980-talet, men för att öka takten och graden av decentraliseringen på skolans område tillsattes Göran Persson som skolminister med detta tydliga uppdrag på agendan.

Snabb reformtakt

Göran Persson presenterade redan vid sitt tillträde en rad åtgärder som han avsåg att genomföra. Att få igenom dessa under mandatperioden krävde ett annat tempo i både planering och genomförande än vad många var van vid. Tidigare hade kommittéer arbetat i flera år, nu genomfördes förändringar på mycket kortare tid. Det blev också vanligare att använda sig av externa experter och inte enbart departementets. Det högre tempot och det nya arbetssättet är för övrigt idag det vanliga inom Regeringskansliet.

För att nå genomslag började ministern arbeta med de instanser där det direkta ansvaret för lärarnas anställning fanns – Statens arbetsgivarverk och de fackliga lärarorganisationerna – istället för att börja med att lägga en proposition i riksdagen. Att en minister gick in i avtalsdiskussioner mellan parterna ansågs vara en okonventionell metod eftersom arbetsgivarverkets egentliga uppgift var att löneförhandla på de villkor som politikererna hade satt upp.

”Om ansvaret för skolan” – tydligare ansvarsförhållanden

I propositionen ”Om ansvaret för skolan” argumenterar Göran Persson att skolans då oklara ansvarsförhållanden både drabbar personalen och skolans verksamhet. Han hävdar att kommunerna inte kan driva en samlad personalpolitik i detta system och att det innebär ett omfattande administrativt merarbete. Ytterst kunde det dubbla, och därmed otydliga, arbetsgivaransvaret leda till att ingen tog det fulla ansvaret för skolans personal. Många av de frågor som förut hade reglerats av staten skulle fortsättningsvis regleras i fackliga kollektivavtal.

Förslagen i propositionen innebar bland annat att:

- Länskolnämnderna avskaffades. Dessa hade fördelat de statliga medlen för löner till skolledare och lärare. De hade också det övergripande ansvaret för fortbildning och kvalitetskontroll i länen.
- Skolöverstyrelsen ersattes med Statens skolverk. Myndigheten fick i uppdrag att styra, stödja, följa upp och utvärdera kommuners och skolors arbete med syftet att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna.
- Alla elever skulle få samma förutsättningar till en god utbildning genom tydliga nationella mål, nationell uppföljning och utvärdering.

- Personalen kompetens skulle ständigt utvecklas och kommunerna blev ansvariga för kompetensutvecklingen.

Begreppet *likvärdig* var en viktig del av reformen. Skolan skulle vara likvärdig över landet. Det skulle dock inte översättas med *likformig* i betydelsen likadan eller samma. I propositionen står: ”Den strävan efter individualisering, anpassning till eleverna, som är ett viktigt mål för skolan borde innebära att organisatoriska och andra lösningar kan se olika ut i olika skolor.”

Decentraliseringen innebar inte att staten abdikerade. Den tydligare ansvarsfördelningen innebar att staten skulle ange nationella mål samt följa upp och utvärdera skolans resultat.

Förstärkt uppdrag – alla ska klara skolan

Skolans uppdrag är idag solklart – alla elever ska nå de mål som uttrycks i läroplaner och kursplaner. Det är värt att påminna sig om att det inte alltid varit en självklarhet och kanske är det denna förändring som haft störst betydelse för skolan. 1994 kom den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (lpo94) och för de frivilliga skolorna (lpf94) där denna ambition uttrycktes och förändringen av betygssystemet kunde rymmas i samma diskussion.

Att gå från det relativa betygssystemet till ett målrelaterat var också ett sätt att förtydliga vilka krav som ställdes på eleverna, krav som man menade att alla elever skulle kunna uppnå. Detta kan speglas som ett paradigmskifte som gjordes under 90-talet – nu var det var skolans ansvar att *alla* barn skulle nå nationellt uppsatta mål. Detta är naturligtvis enbart rimligt och positivt och det är i detta perspektiv man bör se diskussionen om hur resultaten har kommit att försämrats, framför allt det senaste decenniet.

Det har tagit sin tid att överföra denna höga målsättning i skolsystemet. Men i dagens debatt om skolan är det utgångspunkten – alla elever som misslyckas att nå målen är ett misslyckande för skolan. Och vi ser att förväntningarna spelar roll! Forskning visar att en av de starkaste faktorerna för höga resultat är de förväntningar som ställs på eleven. Och detta har ingenting med finansieringen av skolan att göra, utan är en attitydfråga för de som arbetar i skolan.

Kommunernas olika förutsättningar

Sett till hela riket satsar Sverige 6,3 procent av BNP på utbildning, snittet i OECD är 5,7 procent. Med internationella mått satsar Sverige förhållandevis mer på de yngre eleverna och mindre på universitet och högskola. I genomsnitt står skolan för 44 procent av kommunens budget, men skillnaderna mellan olika kommuner är stora.

I debatten kopplas kommunernas olika skolbudgetar ibland till en minskad likvärdighet och till de skillnader som finns i elevers resultat. Men kommuner med låga utgifter kan ha bättre resultat än kommuner med höga och skillnaderna mellan skolor inom en kommun kan vara stora. Dessutom kostar skolan ofta mer i glesbygdskommuner på grund av höga kostnader för skolskjuts och svårigheter att effektivt utnyttja lokaler.

Otydlighet och bristande förberedelser

I propositionen fanns det alltså tydliga skrivningar om vad regeringen ville uppnå med reformen, och det är inte många som argumenterar mot dessa intentioner, till exempel vikten av en likvärdig utbildning och kompetensutveckling för alla lärare, utan snarare mot att allt inte blev som det var tänkt. Detta kan vara bra att fundera över i dagens reformarbete.

Enligt *Erland Ringborg*, statssekreterare i Utbildningsdepartementet under Bengt Göransson och sedermera generaldirektör för Skolöverstyrelsen, var det aldrig meningen att staten helt skulle släppa ifrån sig ansvaret för skolledare och lärare när det gäller tillsyn och utvärdering. Men staten har varit otydlig och inte riktigt tagit sitt ansvar. Detta har sammanfallit med att kommunerna i hög grad saknade den nödvändiga organisationen för att hantera det ökade ansvaret i den nya organisationen.

Lärarna var också dåligt förberedda på de förändringar som reformen innebar, anser Ringborg. De fick en ny förbättrad läroplan i samband med reformen men den saknade en hel del information om hur de skulle arbeta. Det gjorde att både lärarna och skolledarna till en början famlade i blindo utan att ha någon naturlig instans att vända sig till eftersom det var stora förändringar även i den statliga organisationen.

Generellt tycks reformen ha varit dåligt förberedd, speciellt i kommunerna. Det fanns inte heller något statligt stöd till kommunerna för implementering. Det saknades ännu också redskap att arbeta med i ett mål- och resultatorienterat system, till exempel kunskap om systematiskt kvalitets- och förbättringsarbete. Det tog tid att få fram de nya läroplanerna, program mål och kursplaner att följa upp verksamheten mot.

Den tycks också ha genomförts för snabbt. *Ringborg* hävdar dock samtidigt att det hade varit omöjligt att först bedriva någon slags försöksverksamhet. När beslutet väl var fattat var det bara att sätta igång.

”Man kan kritisera vissa kommuner för att de inte har tagit sitt ansvar. Samtidigt måste man kritisera staten för att den inte tog sitt ansvar”, säger han.

Reformen sammanföll även med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Detta gjorde att anslagen till skolan inte kunde hållas på samma nivå som tidigare och att det inte fanns så mycket extra resurser för att genomföra förändringarna.

Att styra mot en bättre skola

Många svenska skolor fungerar väl. I dessa skolor når eleverna goda resultat, elever och lärare trivs och samarbetar väl och får det stöd de behöver för sin utveckling. Resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt för helhetens bästa.

I den kommunala skolan finns nära kunskap om elevernas behov, vilket gör att man på bästa sätt kan avgöra vilka lärare som ska anställas eller hur lärarna bäst behöver utvecklas.

Med en ökad statlig reglering och ökad detaljstyrning kommer det bli allt färre av dessa goda exempel, eftersom de bygger på att man har ett visst svängrum att utveckla verksamheten lokalt. Om man bäst ska ta tillvara på individens kreativitet och innovationsförmåga måste de ha möjlighet att förändra sin egen verksamhet. Med en statlig styrning tror vi att det inte kommer att finnas lika många goda exempel att visa upp!

McKinsey-rapporten från 2010 om vad som kännetecknar de utbildningssystem som förbättrat sig mest lyfter fram att ju bättre ett skolsystem blir, desto mer drivs ytterligare förbättring av ökat självbestämmande för enskilda skolor.

För de svagaste skolsystemen verkar centralisering och standardisering vara ett effektivt sätt att förbättra sig. För skolsystem som uppnått en nivå där Sverige legat sedan länge verkar centralisering snarast ha motsatt effekt. Där är ökat självbestämmande för enskilda skolor en framgångsfaktor.

Utvärdering om huvudmannaskapet

Vad säger forskningen om vad som är en effektiv styrning av skolan? Och vilket är det bästa sättet att garantera en nationellt likvärdig skola? Kan man få stöd av utvärdering av de olika decentraliseringsreformerna eller av forskning som ser på den övergripande styrningen eller systemet för ekonomisk fördelning av skolans medel?

Enligt Sverker Härd går det inte att ge en ensidig tolkning av hur styrningsreformen har påverkat resultaten i skolan. Det faktum att skillnaden mellan olika elevgrupper har ökat kan ha att göra med det förändrade huvudmannaskapet i samverkan med att skolans styrdokument har blivit mindre detaljerade. Därmed har lärarna fått en ökad självständighet, vilket kan påverka resultaten i skolan. Ett förstatligande skulle heller inte leda till mer högrepresterande elever. Problemen med de sjunkande resultaten är betydligt mer komplexa och svårösta än så.

Lärarnas status och kompetens

Lärarna blir inte bättre på att undervisa och ge stöd till elever med särskilda behov bara för att skolan blir statlig och att finansieringen sker från Stockholm. En sådan omfattande reform skulle kosta mycket tid och pengar och ta kraft från viktigare verksamhet.

Enligt en stor enkät vill lärarna ha arbetsro och koncentrera sig på att utveckla undervisningen. En majoritet, både bland riksdagens partier och bland lärarna, är emot förslaget att staten ska ta över finansieringen av skolan från kommunerna.

Självklart är frågan om lärarnas status viktig. Lärarnas kompetens är central för elevernas resultat och vi behöver en skola med skickliga lärare. Men många som vill bli lärare kan vi välja de som har bäst förutsättningar för yrket.

Frågan är dock om attraktionskraften avgörs av vem som är arbetsgivare, eller om andra faktorer är viktigare. Attraktionskraften påverkas bland annat av arbetets innehåll, relationen med elever och kollegor, påverkansmöjligheterna, kompetensutveckling, lönen och andra anställningsvillkor och möjlighet till egen utveckling.

Det finns klara belegg i den allmänna utbildningsforskningen för att lärarnas skicklighet och engagemang är avgörande för elevernas resultat. En stark detaljstyrning kan visserligen stötta svagare lärare men kan också verka hämmande för andra. Det finns idag inslag av ökad detaljstyrning och att lärarnas självständighet när det gäller val av lektionsinnehåll, material och metoder ska styras av andra än skolans profession. Frågan är om detta är rätt väg att gå.

Ulf P Lundgren menar att talet om att statlig anställning höjer statusen inte har så mycket belegg: ”Det låter bättre och tryggare med staten. Men i själva verket slår nedskärningar i statens ekonomi precis lika hårt som nedskärningarna i kommunernas ekonomi. Därför kan jag inte förstå varför det skulle bli så mycket bättre om staten fördelade pengarna”.

Ulf P Lundgren tror istället att lärarnas status skulle öka betydligt mer om man gav dem bättre möjlighet till vidareutbildning och fortbildning. Här har kommunerna ett stort ansvar för att stötta lärarna att utvecklas och använda kompetensutvecklingen på ett strategiskt sätt för att stärka den samlade lärarkompetensen. Det är också viktigt att erbjuda karriärtjänster så att skickliga lärare får möjlighet till fortsatt utveckling.

Lärarna trivs i skolan

I *Attityder till skolan 2009* visar Skolverket att nästan alla lärare trivs i sin skola, med sina kollegor och sina elever. Andelen lärare som trivs i skolan, drygt 90 procent, har varit stabil sedan 1993.

En allt större andel av lärarna anser också att förutsättningar för att bedriva undervisning är mycket eller ganska bra. Lärarna har sedan attitydmätningen år 2000 successivt blivit alltmer nöjda med skolans lokaler, tillgången till undervisningsmaterial, undervisningsgruppernas storlek, elevernas möjlighet att få extra stöd, elevernas intresse och engagemang, samt elevernas förkunskaper.

Inflytande och brukarnöjdhet

I den kommunala skolan kan elever och föräldrar idag enkelt komma till tals med sina lokala politiker och föra fram önskemål om skolan. Det var ett av de uttalade syftena med reformen.

Till detta kan även läggas att skolan är högt värderad av elever och föräldrar. När Svensk Kvalitetsindex (SKI) 2010 undersökte vilka samhällsverksamheter som brukarna var mest nöjda med hamnade skolan i toppskiktet. Nöjdheten med grundskolan (index 71,3) och gymnasieskolan (index 69,3) var även de högsta sedan SKI började med sina mätningar. Noterbart är att inte någon av de statliga myndigheter som ingick i samma undersökning kunde konkurrera med skolan i fråga om upplevd nöjdhet. Genomsnittsindex för de statliga myndigheterna uppgick till 60,9.

Ökade skillnader mellan grupper och skolor

De senaste årens skolresultat visar att skillnaden mellan hög- och lågpresterande elever har ökat. Detta är ett trendbrott eftersom skillnaderna mellan elevernas resultat traditionellt sett har varit små i Sverige. Den svenska skolan har i jämförelse med andra länder framstått som sammanhållen och likvärdig. Men nu minskar likvärdigheten. I de senaste PISA-mätningarna presterade Sverige som genomsnittsländerna i OECD, eller lägre.

Forskningen visar att en av förklaring till de sämre resultaten kan ha att göra med att man delar in i eleverna i grupper utifrån deras prestationer. Lärarnas och kamraternas stöd och förväntningar påverkar elevernas resultat. Detta påverkar framför allt de elever som har sämre studieförutsättningar.

Vi har sett hur lärare och skolledare kan göra stor skillnad. Men en del av förklaringen till de försämrade resultaten ligger utanför skolans värld. Skolan påverkas i hög grad av yttre faktorer som till exempel den ökade boendese segregationen. Den gör att elever från god socioekonomisk bakgrund hamnar i vissa skolor och de från mindre gynnsamma förhållanden hamnar i andra. I slutändan leder detta till en ökad spridning av resultaten mellan hög- och lågpresterande elever.

Inga av dessa problem skulle man kunna komma åt med ett statligt huvudmannaskap.

En annan aspekt är att styrningen riskerar att bli väldigt olika mellan de fristående skolorna och de offentliga, med en statlig skola med givna regler och central styrning där de fristående får ett annat manöverutrymme.

Brist på pengar inte problemet

Det är inte främst brist på pengar som är skolans problem. Jämförelser mellan landets kommuner visar att bra skolresultat finns i såväl kommuner med låga och genomsnittliga kostnader, som i kommuner med höga kostnader. Lösningarna handlar istället om hur lärares kompetens och andra resurser används, att lärare samarbetar mer och lär av varandra, att rektor har ett aktivt ledarskap, att det finns höga positiva förväntningar på alla elever och att kommunledningen har fokus på kvalitet och uppföljning av elevernas resultat.

Inget pekar på att staten skulle ha mer pengar till skolan än kommunerna eller att man med statlig finansiering lättare skulle styra resurserna rätt ute i landet.

Avslutande reflektion

Den svenska skolan skulle inte bli bättre för att man ändrar skolans huvudmannaskap. Tvärtom skulle det kräva en gigantisk omorganisation som skulle stjäla tid och kraft från andra viktigare uppgifter. Och när staten väl tagit över skulle en stor byråkratisk överrock krävas för att driva verksamheten. Förbättringar kan istället ske inom befintliga ramar för styrning och fördelning av resurser. Några centrala områden med stor potential är:

- I gruppen kvinnor med svensk bakgrund och högutbildade föräldrar har 85 procent slutbetyg med grundläggande behörighet till gymnasieskolan. Endast 20 procent i gruppen män med utländsk bakgrund som invandrat efter grundskolestart och som har lågutbildade föräldrar har motsvarande slutbetyg. Med medvetna satsningar finns här möjlighet till förbättringar. Det kan både handla om att organisera kommunens lärarkompetens på skolor med särskilda behov och att se över hur ekonomiska medel fördelas lokalt.
- Flertalet utbildningsavbrott i gymnasieskolan sker förhållandevis sent i årskurs 3. Det visar på att man med ganska små medel skulle kunna få eleverna i betydligt högre grad fullfölja gymnasiet.
- Både kommunerna och de fristående skolorna drabbas ofta av kostnader vid statligt beslutade reformer för bland annat kompetensutveckling och dubblerad organisation. Här krävs full kostnadsersättning.
- Öka samarbetet på alla nivåer. Det är viktigt att alla som arbetar med skolan samarbetar så att alla, från läraren i klassrummet till de politiskt ansvariga drivs av en gemensam strävan att alltid vilja bli bättre.
- Tydliga och långsiktiga spelregler. Statens uppgift är att sätta upp ramar och se till att dessa följs. De senaste åren har staten bland annat inrättat en ny skolinspektion och beslutat om tidigare nationella prov och nya kursplaner. SKL tycker att huvuddragen i dessa åtgärder är bra, men för mycket detaljstyrning hämmar möjligheterna att skapa den bästa verksamheten.
- Tänk nytt och låt skolans verksamhet i större utsträckning präglas av vetenskap och beprövad erfarenhet. Använd den kreativitet och den potential till nytänkande som finns hos de som arbetar med skolan – lärare, skolledare, den kommunala förvaltningen och kommunpolitikerna. Gå ifrån invanda banor och ta tillsammans fram ett arbetssätt som fungerar utifrån era lokala förutsättningar.

Lösningen på skolans utmaningar ligger inte i att byta huvudman. Det är allmänt känt att skickliga lärare, organiserat samarbete mellan lärare, delaktiga rektorer och målmedveten styrning och uppföljning från politiker ger framgångsrika skolor. Det finns många goda exempel. Men det finns också de - inom alla grupper - som måste lära av de som lyckas. Vi vet mycket om hur skolan kan organiseras för att stödja alla elever till goda resultat. Låt oss tillsammans inrikta oss på rätt saker.

Kommunaliseringen av skolan

– och vikten av att blicka framåt

Det är nu tjugo år sedan den så kallade kommunaliseringen av skolan. Även tidigare hade skolan till stor del varit en kommunal angelägenhet. Men nu fördes ansvaret för tre områden tydligt över till kommunerna; finansieringen, lärarnas anställningsvillkor och anställningsförmåner samt en stor del av skolans administrativa regelverk.

Sveriges Kommuner och Landsting vill med denna skrift ge bakgrund till reformerna och vilka frågor som idag är viktiga när det gäller styrningen av skolan, bland annat genom att intervjua personer som verkade nära dessa förändringar.

Upplysningar om innehållet
Bodil, Bävner, bodil.bavner@skl.se
Per-Arne Andersson, per-arne.andersson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-655-2

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30.
ISBN nr: 978-91-7164-655-2