

Kommittédirektiv



Utvärdering av effekterna av
kommunaliseringen av skolväsendet

Dir.
2012:84

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska i första hand genomföra en kvantitativ analys där eventuella kausala effekter identifieras och redogörs för. Effekter av kommunaliseringen ska separeras från andra faktorer som kan ha påverkat elevernas studieresultat, läraryrkets status och likvärdigheten i skolväsendet. Andra faktorer kan vara den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet, förändringen av betygssystemet, gymnasiereformen, förändringar av lärarutbildningen och införandet av mål- och resultatstyrningen. Utredaren ska vidare separera effekter som beror av statens respektive kommunernas styrning.

Därutöver ska utredaren analysera hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling. Utredaren ska säkerställa att analysen görs på ett sådant sätt att resultaten är generaliserbara.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

Vägen mot avreglering och decentralisering

Under en längre process som avslutades med riksdagsbeslut 1989 och 1990 förändrades ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet. Detta kom att kallas kommunaliseringen av skolväsendet. Skolväsendet omfattar numera även förskola, förskoleklass, grundsärskola, fritidshem, specialskola, sameskola och gymnasiesärskola. De dittills statligt reglerade lärar- och skollärdartjänsterna upphörde och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal. Statsbidragssystemet reformerades och kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. I och med kommunaliseringen fick kommunen också ansvaret för att organisera skolan och vuxenutbildningen och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen.

Samtidigt som kommunernas inflytande över skolväsendet ökade övergick styrningen från statlig detaljstyrning genom ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning i skolväsendet. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolan och antalet nationella regler som styrde t.ex. organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Staten skulle vidare ha det övergripande ansvaret för att säkra en likvärdig utbildning och för att på nationell nivå följa upp att målen för utbildningen hade uppnåtts. Kommunen och skolan skulle ha stor frihet att anpassa och organisera undervisningen inom den ram som bestämdes av regering och riksdag. Detta kom till uttryck i de läroplaner och kursplaner som beslutades 1994. Liksom tidigare skulle staten fortsatt ansvara för att tillhandahålla en lärarutbildning av tillräcklig kvantitet och kvalitet.

Styrpropositionen – från regelstyrning mot målstyrning

Styrsystemet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller skolväsendet har varit föremål för överväganden i flera offentliga utredningar och propositioner. I mitten av 1980-talet gjordes t.ex. en samlad översyn som senare resulterade i propositionen Om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4), den s.k. styrpropositionen. I propositionen föreslogs att skolan genom färre regler och tydligare mål skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning. Riksdag och regering skulle ha det övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet och kommunerna skulle ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna fick därmed en förändrad roll. Riksdagen ställde sig bakom dessa principer i ett beslut 1989 (bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95).

Kommunaliseringspropositionen – kommunalt huvudmannaskap för all skolpersonal

I propositionen Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41) föreslog regeringen att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer skulle upphöra fr.o.m. slutet av 1990. Det tidigare delade huvudmannaskapet innebar att lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer inom det primär- och landstingskommunala skolväsendet hade tjänster där avlöningsförmåner fastställdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. De var således anställda av kommunerna medan staten förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

Förslaget innebar att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal. I propositionen angavs också att regeringen var medveten om att lärarkåren oroades av förslaget. Kravet på behörig personal skulle enligt regeringen vidhållas även i framtiden. Riksdagen beslutade 1989 i enlighet med regeringens förslag (bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58). Vidare angavs att likvärdigheten i ett målstyrt skolsystem från statens sida skulle garanteras av läroplaner, uppföljning och utvärdering, lärarutbildning och fortbildning samt specialdestinerade statsbidrag.

Ansvarspropositionen – en ny ansvarsfördelning beslutas

Hösten 1990 överlämnade regeringen propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18), den s.k. ansvarspropositionen, till riksdagen. I propositionen föreslogs förändringar som skulle syfta till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Staten skulle ange mål och riktlinjer som var nationellt giltiga. Kommunerna skulle svara för att verksamheten genomfördes inom de ramar som regering och riksdag hade lagt fast och skulle därmed få stor frihet att lokalt organisera skolverksamheten. I särskilda skolplaner skulle kommunfullmäktige fastställa hur kommunens skolväsende skulle ”gestaltas och utvecklas”, framför allt med avseende på kommunens åtgärder för att uppnå de nationella målen för skolan.

I propositionen föreslogs vidare ett förändrat statsbidragssystem. De statliga bidragen skulle fortfarande vara riktade till skolväsendet, men de kommunala huvudmännen skulle nu själva bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de olika verksamheterna. I propositionen angavs även att den ökade lokala friheten att disponera skolväsendets samlade resurser medförde ett ökat ansvar för att dessa användes ändamålsenligt.

I propositionen föreslogs också ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Den statliga skoladministrationen skulle förändras genom att Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länskolnämnderna och fortbildnings-

nämnderna skulle avvecklas. I stället skulle Statens skolverk inrättas med de huvudsakliga uppgifterna att stödja skolutveckling och följa upp och utvärdera skolverksamheten. Förändringen innebar ett tydligt ställningstagande från statens sida att huvudansvaret för skolväsendet hade överförts till kommunerna. Skolverkets roll blev, i linje med förändringen från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, t.ex. mer passiv gentemot kommunerna jämfört med de tidigare myndigheternas.

Riksdagen beslutade 1990 i enlighet med regeringens förslag (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).

Vad skulle åstadkommas med kommunaliseringen?

Styrningen av det skolsystem som hade följt med uppbyggnaden av grundskolan och gymnasieskolan från 1940-talet och framåt var starkt centraliserad. Regeringen angav i den s.k. styrpropositionen (prop. 1988/89:4) att en stark statlig styrning av skolan hade varit nödvändig under den reformering och omstrukturering av skolan som hade präglat en stor del av efterkrigstiden. Styrningen hade framför allt påverkat skolans yttre organisation och inte i önskad utsträckning lett till att undervisningen hade kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering hade angett i läroplaner och andra måldokument.

Kommunaliseringen av det offentligt bedrivna skolväsendet kan ses som en del av en generell strävan mot decentralisering av den offentliga verksamheten. Detta visar sig på fler områden än utbildningsväsendets. Framför allt i de större städerna flyttades under denna period t.ex. ansvar över till särskilda kommunaldelsnämnder. Genom att flytta besluten närmare medborgarna skulle medborgarinflytandet öka och den offentliga förvaltningen demokratiseras.

Ökad kvalitet och bättre studieresultat

I den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) angavs att tillgång och kvalitet i den offentliga sektorn länge hade kunnat tillgodoses genom expansion. Då detta inte längre var möjligt måste kraven på förbättringar tillgodoses på annat sätt än ge-

nom tillförsel av resurser. De befintliga resurserna måste i stället användas på ett bättre sätt för att utveckla kvaliteten i verksamheten. Detta skulle åstadkommas när besluten om verksamhetens utformning flyttades närmare personalen och medborgarna. Ett ökat lokalt ansvar sågs som nödvändigt om skolväsendet skulle kunna utvecklas och hålla god kvalitet.

Regeringen konstaterade att den svenska skolan i huvudsak fungerade bra, men en del elevers studieresultat var otillfredsställande. Dessutom fanns det brister när det gällde skollokaler, läromedel och arbetsmiljö. Genom förändringarna i styrningen skulle skolan ges förutsättningar för att förbättra verksamheten.

Större frihet för professionen och en stärkt yrkesroll

För att utveckla kvaliteten i skolväsendet var det enligt regeringens mening nödvändigt att ge läraren en större frihet i sitt arbete. Engagemang, initiativ, entusiasm och uppfinningsrikedom hos lärare och elever skulle tas till vara genom ett större lokalt friutrymme. Genom att ge lärarna stora möjligheter att påverka valet av metoder och arbetssätt i undervisningen skulle lärarnas kompetens tas till vara och deras yrkesroll stärkas och utvecklas.

I styrpropositionen angavs bl.a. att en övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning krävde att den lokala nivån ägnade mer tid och uppmärksamhet åt lokala prioriteringar och anpassningar, resursfördelning, planering samt uppföljning och utvärdering. Skolledare och lärare skulle få en mer framträdande roll i genomförandet vid dessa uppgifter.

Större möjligheter för lokal utveckling

Genom att kommunerna skulle få ett samlat ansvar för driften av det offentliga skolväsendet skulle möjligheterna till lokala lösningar och prioriteringar öka. En ökad lokal frihet skulle ge kommunpolitiker ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner.

I de ovan angivna propositionerna fästs stor vikt vid uppföljning och utvärdering av verksamheten. Av styrpropositionen framgår att traditionen att utvärdera verksamhetens resultat i

förhållande till målen hade varit svag i det svenska skolväsendet. Uppföljning och utvärdering skulle nu bli en del av verksamheten och ge underlag för att bedöma resultaten av arbetet och för att utveckla verksamheten.

Fortbildning för lärare skulle med kommunaliseringen bli ett tydligt kommunalt ansvar och användas för att utveckla den egna verksamheten. I styrpropositionen konstateras vidare att fortbildningen för lärare länge inte hade varit kopplad till ett tydligt utvecklingsbehov. Först i och med att skolstyrelserna fick besluta över huvuddelen av resurserna för fortbildning började lärarfortbildningen enligt regeringens mening att medverka till utvecklingen av skolan. Regeringen och Skolöverstyrelsen angav dock vilka fortbildningsbehov som borde prioriteras. Regeringen ansåg att ett förstärkt lokalt ansvar för lärarnas fortbildning skulle gynna den lokala skolutvecklingen.

Bevarad likvärdighet

Både regering och riksdag poängterade i samband med kommunaliseringen att utbildningens likvärdighet över landet inte skulle äventyras. Förändringen fick enligt regeringens mening "inte innebära att skolan återigen blir ojämlig så att bara de som kan betala eller de som bäst kan bevaka sina intressen får en bra utbildning" (prop. 1990/91:18 s. 19, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Den fick heller inte innebära att innehållet i utbildningen blev så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kunde ifrågasättas.

Det övergripande ansvaret för likvärdigheten skulle även i fortsättningen vara statens och, enligt regeringen, garanteras genom tydligare läroplaner, uppföljning, utvärdering och kontroll, lärarutbildning och fortbildning samt ett specialdestinerat statsbidrag. Det specialdestinerade statsbidraget avskaffades 1993 genom den s.k. statsbidragsreformen (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Reformen innebar att de riktade bidragen till skolan inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. För att de lokala finansiella förutsättningarna skulle vara likvärdiga kombinerades statsbidraget med ett utjämningssystem.

Tydligare ansvarsförhållanden

För att skolväsendet skulle fungera bra krävdes enligt regeringens mening att ansvarsfördelningen var tydlig och klar. Föräldrar, elever och anställda skulle veta vem som bar ansvaret för förhållanden och åtgärder av olika slag. Ansvarsförhållandet mellan stat och kommun måste därför vara så tydligt som möjligt. Regeringen anförde att en oklar ansvarsfördelning var ett hinder för att verksamheten skulle utvecklas på ett effektivt sätt.

Andra stora förändringar sedan 1990-talets början

Skolväsendet såväl som det svenska samhället i stort genomgick många och stora förändringar under början av 1990-talet. Samtidigt som kommunaliseringen skulle genomföras präglades Sverige av en djup lågkonjunktur som ledde till att skolans resurser, i likhet med andra offentligt finansierade verksamheter, krympte. Lågkonjunkturen under 90-talet innebar också att arbetslösheten steg kraftigt och att de sociala klyftorna ökade. Boendesegregationen blev alltmer uttalad under 90-talet.

Som redan har nämnts ökade inslaget av mål- och resultatstyrning i den offentliga förvaltningen. Inom skolans område innebar övergången till mål- och resultatstyrning bland annat en ny typ av läroplaner och kursplaner, som beslutades 1994. I samband med detta ersattes också det relativa betygssystemet med ett målrelaterat system. Nationella betygskriterier för den högsta betygsnivån, Mycket väl godkänd, infördes dock först senare.

Omfattande kritik har framförts mot att antalet mål blev stort och att målen ansågs oklart formulerade (bl.a. en slutsats i Skolverkets nationella utvärdering av skolan från 2003). I betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28) gjordes bedömningen att frånvaron av tydlighet och enhetlighet i statens styrning av skolan har bidragit till att lärarna har varit hänvisade till egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Regeringen tog därför 2008 initiativ till nya läro- och kursplaner för de obligatoriska skolformerna (prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189).

Kritik framfördes också för otydlighet avseende betygskriterierna för årskurs nio, vars betyg skulle ligga till grund för antagningen till gymnasieskolan. Regeringen tog initiativ till en ny, mer nyanserad betygsskala i syfte att bl.a. ge ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare genom att kunskapsprogressionen hos eleverna bättre skulle tydliggöras och ge lärarna möjlighet till ökad precisering av bedömning av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse (prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169).

En annan stor förändring inleddes 1992 då fristående skolor på grundskolenivå fick förutsättningar att verka på i stort sett likvärdiga villkor som de kommunala skolorna. Följande år infördes också en ökad möjlighet för föräldrar och elever att välja grundskola inom det kommunala skolväsendet. Ansvaret för särskola och särvox överfördes från landstingen till kommunerna. Processen pågick mellan 1993 och 1996.

Riksdagen beslutade 1991 om en ny utformning av gymnasieskolan. Förändringen innebar att gymnasieskolan övergick till att bestå av nationella och specialutformade program som alla var treåriga. Samtliga program syftade till grundläggande högskolebehörighet. Dessutom fanns individuella program som främst riktade sig till elever som saknade behörighet att söka till nationella program. Kritik har dock framförts mot att reformen tillät en lokal variation som försvagade den nationella likvärdigheten (SOU 2008:27). Kritik har även framförts mot att yrkesprogrammen förlängdes och blev alltför teoretiserade, samtidigt som de studieförberedande programmen inte tillräckligt väl förberedde eleverna för fortsatta studier. Lågt ställda behörighetskrav ledde till att alltför många elever på tre år inte fullföljde gymnasieskolan med godkända resultat. Många elever avbröt i stället studierna eller bytte program med förlängd studietid som följd. Unga vuxna som saknar en fullständig gymnasieutbildning är överrepresenterade bland bidragsberoende och långvarigt arbetslösa. För att underlätta ungdomars etablering på arbetsmarknaden behövde den gymnasiale yrkesutbildningen förnyas och arbetslivets inflytande öka. För att öka tydligheten i utbudet av gymnasieprogram och förbättra konkurrensen mellan skolor behövde regleringen mellan fristående och offentliga

gymnasieskolor så långt som möjligt bli gemensam. Regeringen tog därför 2008 initiativ till en reformering av gymnasieskolan (prop. 2008/09:199). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8).

Den kommunala vuxenutbildningen lämnade under 1990-talet det s.k. etappsystemet som hade införts i början av 1980-talet. Kursplaner som var gemensamma med gymnasieskolan infördes i syfte att skapa likvärdighet i mål och syfte mellan gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen.

Läraryrket har över tid reformerats i olika etapper. Den läraryrkesutbildning som infördes 2001 gick från specialiserade lärarexamina mot färre och mer generella examina. Läraryrkesutbildningen har under lång tid fått kritik för bristande kvalitet och likvärdighet och för att för läraryrket avgörande kunskaper inte varit obligatoriska inslag i utbildningen. Detta har föranlett regeringen att ta initiativ till en reformerad läraryrkesutbildning med start hösten 2011. Den speciallärarexamen som avskaffades 2001 återinfördes 2008. Regeringens motivering till detta var att den existerande specialpedagogutbildningen inte gav den kompetens skolorna hade behov av för att säkerställa adekvat stöd till eleverna (prop. 2006/07:1, utg.omr. 16). Regeringen har sedan 2007 också genomfört fortbildningssatsningen Lärarlyftet, för att ge lärare ökade möjligheter att bredda och fördjupa sina ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kunskaper. Som en fortsättning på den satsningen genomförs sedan 2012 Lärarlyftet II som är en fortbildningssatsning med inriktning på behörighetsgivande kurser för utbildade lärare och fritidspedagoger.

Under åren 2001–2006 gavs ett statligt bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem på 10,5 miljarder kronor. Syftet med det riktade bidraget var att nå bättre resultat i skolan genom att bekosta personalförstärkningar. Av Riksrevisionens granskning (RiR 2005:9) framgick dock att det inte fanns något direkt samband mellan grunden för utbetalningen och bidragets syfte. Det går inte att säga om pengarna har lett till bättre resultat i skolan.

Brister i genomförandet av de olika skolreformerna kan ha påverkat reformernas resultat. I betänkandet Tydliga mål och

kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28) anges bl.a. att statens insatser för genomförande av såväl målsystemet som betygssystemet har brustit. Både i lärarutbildningen, i rektorsutbildningen och i kompetensutvecklingen av lärare har utbildningsinslag saknats om statens styrsystem så som det kommer till uttryck främst i skollagen, läroplanerna och kursplanerna. Mot denna bakgrund beslutade regeringen om en omfattande insats med start 2010, när det gäller bl.a. införandet av nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer samt en ny gymnasieskola, den nya skollagen och den nya betygsskalan.

Statens ansvar och styrning

De omfattande förändringarna av skolväsendet har inneburit att staten fått en ny roll. Sedan början på 1990-talet har den statliga styrningen och de statliga insatserna av skolväsendet successivt förändrats. Staten har efter hand tagit ett allt större ansvar för den nationella likvärdigheten. Skolan styrs på nationell nivå genom att riksdag och regering anger nationella mål och riktlinjer för arbetet. Dessa nationella mål och riktlinjer, i kombination med statlig utvärdering och uppföljning, ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig. Inom de ramar som staten anger genomförs undervisningen i skolan av kommunerna som huvudman för de kommunala skolorna och av enskilda huvudmän för de fristående skolorna. Huvudmännen har stor frihet att besluta om hur verksamheten ska organiseras för att de nationella målen ska uppnås. Ett uttryck för detta är att staten under 2000-talet har lagt ökad tonvikt vid inspektion av skolan. Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 för att tydliggöra Skolverkets granskande uppgift och skilja denna från den utvecklingsstödande verksamheten (skr. 2001/02:188). Ytterligare ett steg i denna riktning togs genom inrättandet av Statens skolinspektion 2008. Denna myndighet gavs också, i och med den nya skollagen som tillämpas från och med 1 juli 2011, bl.a. möjlighet till skarpa sanktioner mot de huvudmän som missköter sig.

Skolväsendets utveckling och problem

Det finns flera problem i den svenska skolan och regeringen har sedan 2006 tagit initiativ till flera reformer i syfte att förbättra kunskapsresultaten.

Under en längre period har elevernas studieresultat i framför allt grundskolan försämrats drastiskt. Detta framgår bl.a. av Skolverkets nationella utvärderingar av grundskolan 1992 och 2003 samt av resultat från olika internationella studier. I gymnasieskolan är genomströmningen fortsatt låg. Efter fyra år har en fjärdedel av eleverna fortfarande inte fått slutbetyg. Att jämföra kunskapsresultaten över en längre tid är dock problematiskt eftersom uppgifter enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet finns först från 1998 och det tidigare relativa betygssystemet inte kan användas för att jämföra betygsresultat över tid. Internationella jämförande studier finns från 1960-talet, men utvecklades framför allt från och med mitten av 1990-talet. Uppgifterna före 1990-talet är alltså få och svår-tolkade. Därutöver har nationell uppföljning av måluppfyllelsen i skolan varit otillräcklig genom att antalet nationella prov har varit få och länge enbart obligatoriska för skolorna att genomföra i grundskolans årskurs nio och i gymnasieskolan.

Utöver att elevernas studieresultat i flera avseenden har försämrats så har även spridningen i resultat ökat. Enligt rapporten *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* (Skolverket 2009) har sedan 1998 resultatskillnaderna mätt i betyg i grundskolan ökat mellan olika skolor och mellan olika elevgrupper. OECD:s PISA-studie, som mäter 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap, tyder på att spridningen i resultat mellan skolor har ökat och att de elever som inte uppnår en grundläggande läsförståelse har blivit allt fler. Bilden är dock inte entydig. Timss-undersökningarna som mäter kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8, visar t.ex. på en något minskad spridning i resultat.

Något som ofta anses har försämrats över lång tid är läraryrkets status. Vid tiden för kommunaliseringen hade lärarnas relativlöner sjunkit under lång tid. Det har blivit allt svårare att rekrytera kvalificerade studenter till lärarutbildningarna vilket

bl.a. framgår av rapporten Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat (IFAU Rapport 2008:25). De svenska lärarlöner är i dag låga jämfört med lärares löner i andra västeuropeiska länder, vilket bl.a. framkommer i rapporten Education at a Glance 2011 (OECD 2011).

Staten har satt upp behörighetskrav för lärare, men inte haft verktyg för att mäta huruvida kraven uppfylls. Många lärare saknar adekvat utbildning för den undervisning de bedriver. I grundskolan saknar 15 procent av de tjänstgörande lärarna läsåret 2011/12 pedagogisk högskoleexamen, i gymnasieskolan 25 procent och i komvux är motsvarande andel 26 procent. Det finns också undersökningar som visar att lärare ofta saknar en utbildning inriktad mot de skolformer, ämnen eller årskurser i vilka de undervisar. Det konstaterade bl.a. Statskontoret i rapporten Lärares utbildning och undervisning i skolan (Statskontoret 2007:8). I den nya skollagen förtydligas behörighetskraven och ett legitimationssystem för lärare och förskollärare har införts.

Rektorerna är betydelsefulla för att skapa bra förutsättningar för lärarnas och elevernas arbete. Skolinspektionen genomförde 2010 en granskning som visar att rektorerna behöver förbättra det pedagogiska ledarskapet (rapport 2010:15). Det finns bl.a. ett behov av att utveckla arbetsformerna för att tillsammans med lärarna analysera samband mellan skolans resultat, undervisningsmönster och elevernas utveckling och lärande. Ledarskapet är avgörande för en skolas kvalitet. Regeringen har därför satsat på det pedagogiska ledarskapet i skolan och införde 2010 en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer. Därefter har regeringen genomfört en satsning på en frivillig fortbildning i styrnings- och ledarskapsfrågor för de rektorer som har genomgått den obligatoriska utbildningen. Satsningen pågår till 2014.

Även vid tiden före kommunaliseringen ansågs det finnas stora brister i skolans kvalitet, t.ex. sjunkande status för läraryrket och svårigheter för lärarutbildningarna att fylla sina platser.

Kommunernas ansvarstagande

Skolverket och Skolinspektionen har vid flera tillfällen konstaterat att kommunernas arbete med skolutveckling ofta brister. Skolverket har 2009 i rapporten Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov (rapport nr 330) också konstaterat att många kommuner inte följer upp effekterna av sin resursfördelning. Det indikerar att de i sin resursfördelning inte fäster tillräcklig vikt vid skillnader i elevernas bakgrund och att de är försiktiga med att låta resurserna variera mellan skolor med olika förutsättningar. I en ytterligare studie från 2011 av kommunernas resursfördelning, Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv (rapport nr 365), konstaterade Skolverket att resursfördelningen i kommunerna fortsatt var huvudsakligen volymbaserad. Samtidigt kunde Skolverket notera att allt fler kommuner tog hänsyn till socioekonomiska skillnader vid resursfördelningen.

Tillgången till gymnasieutbildning av god kvalitet är en strategisk fråga för den framtida kompetensförsörjningen. Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga i kommunen erbjuds utbildning på nationella program och erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. Eftersom det varierar i vilken utsträckning en kommun anordnar olika studievägar i egen regi är elevernas reella möjligheter att läsa en viss utbildning ofta beroende av bostadsort. Vidare varierar utbudet av kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna över landet.

Ett annat problem inom skolväsendet är lärarnas kompetensutveckling. Eftersom lärarens kompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevens framgång i skolarbetet är satsningar på fortbildning och lärarutbildning väsentliga för att förnya och komplettera lärarnas kompetens. I rapporten Ett lyft för den som vill (Statskontoret 2010:12) konstaterade Statskontoret bl.a. att tillfrågade lärare och rektorer är eniga om att längre, akademisk fortbildning är ett ovanligt inslag inom skolan och lärarna bedömer det som osannolikt att de skulle ha kunnat fortbilda sig på detta sätt utan den statliga satsningen.

Det finns också oroande tecken när det gäller elevernas tillgång till särskilt stöd. I flera rapporter från Skolverket och Skolinspektionen konstateras brister i skolans arbete med särskilt stöd och att tillgången till särskilt stöd ofta varierar mellan kommunerna. Många elever stöter någon gång under sin skoltid på svårigheter och behöver under en kortare tid särskilda stödåtgärder. Andra elever behöver stöd kontinuerligt under hela skoltiden på grund av t.ex. en funktionsnedsättning. Arbetet med särskilt stöd är därför en viktig del i att upprätthålla utbildningens likvärdighet.

Uppdraget

Utvecklingen av skolväsendet visar stora brister. Elevernas studieresultat, den förändrade likvärdigheten och läraryrkets bristande attraktivitet utgör indikatorer på att verksamheten i skolväsendet under en lång period inte har utvecklats i önskvärd riktning. Det finns sannolikt många orsaker till den negativa utvecklingen.

Kommunaliseringen var en av de mest genomgripande reformerna som genomfördes vid denna tid. Det finns därför anledning att utvärdera vilka effekter denna reform fick för skolväsendets utveckling. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 16) angett att förändringen av huvudmannskapet för skolan ska utvärderas. Vidare lämnade riksdagen i mars 2011 ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att analysera och utvärdera de senaste årens stora skolreformer i syfte att ta fram förslag för att stärka elevernas rätt till en likvärdig utbildning, ökad kvalitet och en sammanhållen skola (bet. 2010/11:UbU7, rskr. 2010/11:206).

Det finns få studier som har belyst effekterna av själva kommunaliseringen. En orsak till detta kan vara svårigheten att särskilja effekter av kommunaliseringen från alla andra förändringar under samma tidsperiod. Det finns dock vissa studier gjorda som har bäring på delar av området. I rapporten Lika skola med olika resurser? (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:5), och i rapporten från Institutet

för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?, (Rapport 2005:1) belyses frågorna om likvärdighet och resursfördelning.

För att utvärdera effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet är det nödvändigt för utredaren att i sitt arbete förhålla sig till tiden såväl vid som efter kommunaliseringen. Därför bör utredaren i sitt arbete beakta andra viktiga skeenden som dels sammanföll med kommunaliseringen, dels har inträffat sedan dess, t.ex. den ekonomiska nedgången under 1990-talet och andra politiska beslut som påverkat skolan. Därtill är det viktigt att effekter som beror av statliga respektive kommunala beslut kan separeras.

Syftet med denna utredning är att åstadkomma en utvärdering av eventuella kausala effekter av kommunaliseringen. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på förändringar av huvudmannskapet inom skolväsendet.

Utredaren ska därför

- utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas- och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska i första hand genomföra en kvantitativ analys där eventuella kausala effekter identifieras och redogörs för. Effekter av kommunaliseringen ska separeras från andra faktorer som kan ha påverkat elevernas studieresultat, läraryrkets status och likvärdigheten i skolväsendet. Andra faktorer kan vara den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet, förändringen av betygssystemet, gymnasireformen, förändringar av lärarutbildningen och införandet av mål- och resultatstyrningen. Utredaren ska vidare separera effekter som beror av statens respektive kommunernas styrning.

Därutöver ska utredaren analysera hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling. Utredaren ska säkerställa att analysen görs på ett sådant sätt att resultaten är generaliserbara.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter inom uppdragets område. Utredaren ska också samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer. Därutöver ska utredaren inhämta det underlag från t.ex. andra myndigheter som krävs för uppdragets fullgörande.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

(Utbildningsdepartementet)