

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

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

Utredningens uppdrag har inte varit att lämna förslag utan att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett stärkt statligt ansvar för skolan. Betänkandet ger en mycket fullödig redovisning av hur huvudmannaskapet sett ut och förändrats i ett historiskt perspektiv samt utmaningarna för dagens skola och kommunala vuxenutbildning (komvux). Redovisningen av alternativ 1 uppfattar Skolforskningsinstitutet som alltför långtgående, medan alternativ 2 hakar i en redan pågående utveckling av det svenska skolsystemet mot en stärkt statlig styrning.

Att utredningen inte haft som uppdrag att lämna förslag och utredningen dessutom handlar om i stort sett allt som påverkar skolsystemet påverkar karaktären på vårt remissvar i en resonerande och mer övergripande riktning. Det vi inte uttalar oss om har vi inte tagit ställning till.

Utgångspunkter för Skolforskningsinstitutets remissvar

Skolsystemets utmaningar

Skolforskningsinstitutet delar den bild av det svenska skolsystemets utmaningar som utredningen redovisar i avsnitt 2.3. Där konstateras att i väldigt många klassrum möts engagerade lärare och elever, och att det där sker en undervisning av hög kvalitet. Där konstateras även att det finns problem i skolsystemet, som handlar om försämrade kunskapsresultat, framför allt i grundskolan, även om utvecklingen har vänt uppåt under senare år. Utredningen pekar också på att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats under flera decennier samt på att

elever inte alltid får tillgång till den utbildning som de behöver i komvux.

Systemets svagheter

Skolforskningsinstitutet har inget att invända mot utredningens konstaterande att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen och att resursfördelningen inte främjar likvärdighet i tillräcklig utsträckning. Utredningen utgår här från OECD:s problem-bild från 2015 och 2015 års skolkommissions båda betänkanden. Institutet konstaterar samtidigt att Skolkommissionen lämnade en rad förslag för att komma till rätta med de svagheter kommissionen identifierat, förslag som lett till ett förändringsarbete som pågår. Som exempel kan nämnas införandet av ett nationellt professionsprogram, införandet av ett kvalitetssystem, kvalitetsdialoger, etcetera. Till det kan läggas att Skolkommissionen föreslog att förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av statlig finansiering skulle utredas, något som det hittills inte tagits initiativ till.

Fokus på undervisningen

Utredningen fastslår i avsnitt 2.1. att ”fokus måste riktas mot att åstadkomma de bästa förutsättningarna för skolans kärna, det vill säga undervisningen, utifrån de faktorer som gör det så bra som möjligt för varje elev”. Den slår också fast att för att ”stödja och stimulera eleverna att utvecklas så långt som möjligt, måste reformen främst ge lärarna goda förutsättningar för att bedriva och utveckla sin undervisning, och rektorerna för att vara pedagogiska ledare”. Skolforskningsinstitutet delar uppfattningen att detta är centralt för skolans framgång och anser därför att förslag till förändringar av skolsystemet i syfte att förbättra skolans resultat måste utvärderas i relation till om och hur de kan förväntas påverka undervisningens kvalitet.

Skolforskningsinstitutet menar vidare att genomgripande förändringar som inte kan förväntas positivt påverka förutsättningarna för undervisningens kvalitet är svåra att motivera. Detta mot bakgrund av att varje större systemförändring är förknippad med både kostnader för genomförandet och risker för försämrade resultat, både under reformimplementeringen och till följd av oförutsedda konsekvenser efter denna.

Skolforskningsinstitutet menar sammanfattningsvis att det finns anledning att väga nytta mot risk för de olika möjliga reformer och

andra förändringar som utredningen redovisar och att i den analysen ha lärarnas förutsättningar för att bedriva och utveckla undervisningen i fokus, i syfte att möta de utmaningar som skolan står inför.

Skolforskningsinstitutet avvisar alternativ 1

Skolforskningsinstitutet delar i stora delar utredningens sammanfattande bild av skolsystemets utmaningar och svagheter. Vi anser däremot inte att utredningens primära uppdrag att skriva fram ett förstatligande är rätt väg att gå. Utredningen övertygar inte heller om att riskerna och kostnaderna förknippade med så stora och genomgripande förändringar som alternativ 1 skulle innebära övervägs av förbättringar i relation till skolans kärna, det vill säga förutsättningarna för undervisningen.

Alternativ 1 bygger till exempel på att det skapas två myndigheter, en stor myndighet med systemansvar och en mycket stor myndighet med driftsansvar för offentliga skolor och komvux. Skolforskningsinstitutet anser att det är svårt att se annat än att relationen mellan dessa båda myndigheter skulle bli mycket komplicerad. Även om uppdragen skulle skilja sig åt mellan myndigheterna riskerar man att det uppstår parallella system för både kontroll och stöd, och det på flera nivåer i systemet. Risken är påtaglig för konflikter myndigheterna emellan och för att kostnaderna i detta system kommer att öka dramatiskt. Det förefaller vidare osannolikt att avståndet mellan centrum och periferi blir kortare i den stora myndigheten med motsvarande 200 000 årsarbetskrafter än det är i dag.

Att driftsmyndigheten i alternativ 1 dessutom skulle ha ansvar inte bara för den pedagogiska personalen och skolledningen utan även för all personal knuten till skolan, även den som inte arbetar med det pedagogiska uppdraget, samt för skollokaler, för skolbispisning etcetera väcker många frågor. Skolan har en central roll i en kommun. Skollokalerna kan användas i andra sammanhang än för skolverksamheten, skolbispisningen kan vara samorganiserad med annan utspisning, etcetera. Skolforskningsinstitutet har svårt att se hur ett förstatligande av dessa funktioner skulle leda till en förbättrad undervisning.

Skolforskningsinstitutet anser att utredningens alternativ 1 inte bör genomföras.

Utveckla i stället styrningen och ansvarsfördelningen inom ramen för dagens system

Skolforskningsinstitutet instämmer i utredningens bedömning att alternativ 2 är ett rimligare alternativ. Vi tar dock inte ställning till alternativ 2 i alla dess konkreta delar, men konstaterar att även det innebär stora och i vissa fall genomgripande förändringar. Vi väljer att i stället att kommentera åtgärder vi anser är viktiga att fullfölja eller utveckla.

Som framgår av betänkandet tar det tid att genomföra reformer, att de behöver utvärderas under och efter implementeringen och att de i vissa fall även kan behöva justeras redan under implementeringen. Det gäller även för de reformförslag som i hög utsträckning är en följd av Skolkommissionens olika förslag, reformer som än så länge bara är i en tidig implementeringsfas eller inte ens nått så långt. Skolforskningsinstitutet förordar därför att redan påbörjande åtgärder som har ett tydligt fokus på att förbättra förutsättningarna för undervisningen ska fullföljas.

Staten behöver både stärka och rensa i styrningen av skolan

Skolforskningsinstitutet delar utredningens problembild att det finns huvudmän som inte har den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag. Det finns både offentliga och fristående huvudmän som har behov av både en tydligare styrning och kapacitetshöjande stöd. Skolforskningsinstitutet menar, i likhet med utredningen, att detta innebär att staten behöver se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning. Hur långt det är motiverat att gå när det gäller konkreta frågor om till exempel planering och dimensionering av utbildning tar institutet inte ställning till.

Skolforskningsinstitutet menar dock att de flera av de viktiga utgångspunkterna för det som utredningen kallar det statliga systemansvaret behöver lyftas fram mer i det fortsatta arbetet. Det gäller till exempel att styrningens olika delar behöver samspela så att de sammantaget bidrar till ett skolsystem med kapacitet att erbjuda likvärdig utbildning av hög kvalitet, att styrningen bör inriktas mot skolsystemets långsiktiga utveckling, att staten inte ska överta huvudmannens eller professionens ansvar, att statens styrning behöver skapa friutrymme åt professionen samt inte minst att staten behöver rensa och justera i den befintliga styrningen.

Satsa på professionen

Skolforskningsinstitutet delar utredningens uppfattning som redovisas i avsnitt 17.4.1 att staten bör ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling samt att det innebär att staten bör bygga vidare på ramverket till det nu aktuella professionsprogrammet. Vi delar också uppfattningen att statens ansvarstagande bör fokusera på lärares och rektorers yrkesskicklighet, medan kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör ligga kvar hos huvudmannen. Vi delar vidare uppfattningen att staten bör verka för att lärar- och rektorprofessionernas inflytande och ansvar för sin professionsutveckling bör öka samt att staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som syftar till att stärka yrkesskickligheten. Vi ställer oss även bakom att staten bör säkerställa att lärares och rektorers möjlighet att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering av omställningsstödet.

Skolforskningsinstitutet ser positivt på att utredningen uppmärksammar den praktikinära skolforskningens betydelse för professionens kunskapsbas. Om skolan ska leva upp till skollagens krav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, och om man som institutet har undervisningen i fokus, så är det centralt att lärare både har tillgång till sammanställd praktikinära forskning om undervisning och har möjlighet att delta i sådan forskning. I projekten bidrar de med sina kunskaper och sin beprövade erfarenhet, något som kan leda till professionsutveckling inte bara för de medverkande lärarna utan även för andra lärare än de som deltagit i det specifika projektet.

Skolforskningsinstitutet delar uppfattningen att professionsprogrammet har potential att i samspel med forskningen bidra till att öka professionens kunskapsbas, och dessutom till att utveckla undervisningen. Vi välkomnar därför att utredningen i detta sammanhang lyfter fram en roll för både institutets forskningssammanställningar och vår finansiering av praktikinära skolforskning som inslag på lärarens väg genom professionsprogrammet. Vi välkomnar även att utredningen menar att en ambitionshöjning för den praktikinära forskningen, med fler lärare än i dag som får möjlighet att delta, skulle kunna innebära att Skolforskningsinstitutet får mer medel att fördela för praktikinära forskning samt att institutets verksamhet också kan behöva stärkas och utvecklas kopplat till utvecklingen av det nationella professionsprogrammet.

Skolforskningsinstitutet delar vidare utredningens uppfattning att staten bör öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan. För att lärarprofessionen ska kunna utvecklas i överensstämmelse med tankarna bakom professionsprogrammet behövs väl utbildade lärare med rätt kompetens för den undervisning de ska bedriva i alla skolor. Och så ser det inte ut i dag. I stället bidrar en brist på legitimerade lärare, dessutom ojämnt fördelade mellan både huvudmän och skolor, till bristande likvärdighet. De insatser som utredningen beskriver i avsnitt 17.4.4, med prognoser, samverkan, stöd, insatser för läraryrkets attraktionskraft är viktiga, men behöver också mötas upp av en attraktiv lärarutbildning med tillräckligt många platser, även det ett ansvar för staten. Dessutom är lärarnas arbetsvillkor ytterligare en viktig faktor.

Skolsystemets finansiering central för ökad likvärdighet

Att det, som utredningen och en rad andra källor visar, finns stora oförklarade skillnader mellan kommuners kostnader för skolan pekar på att likvärdigheten mellan olika kommuner är bristfällig, vilket ytterst kan påverka förutsättningarna för att bedriva en likvärdig skola med undervisning av hög kvalitet. Skolforskningsinstitutet anser att det gör frågan om skolsystemets finansiering central och instämmer i bedömningen att en starkare statlig styrning av finansieringen är angelägen. Vilken av utredningens föreslagna modeller som är att föredra tar vi inte ställning till men bedömer liksom utredningen att frågan behöver utredas vidare. Vi menar dock att uppdraget för en sådan utredning bör pröva olika modeller och omfatta såväl kommunala som fristående skolor. Oberoende av vilken väg som slutligen väljs är det viktigt att söka komma bort från en situation där olika specialdestinerade statsbidrag växer fram i stället för en mer helhetlig lösning.

Myndighetsorganisationen

När utredningen sammanfattar sina slutsatser handlar det bland annat om att den statliga styrningen är omfattande och överlappande och exemplifierar med att styrningen från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) delvis är överlappande. Skolforskningsinstitutet delar denna uppfattning, men anser inte att det kan tas som utgångspunkt för ett fullgånget förstatligande av det offentliga skolväsendet. Frågan om skolmyndigheterna har utretts tidigare och förslag till förändringar har lämnats i Skolmyndighetsutredningens betänkande *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* (SOU 2018:41), en utredning som inte har remitterats.

I utredningens alternativ 2 där staten stärker sitt ansvar utan att ta över huvudmannaskapet gör utredningen i avsnitt 17.5.1 bedömningen att Skolverket, Skolinspektionen och delar av SPSM bör ersättas med *en* ny myndighet med systemansvar för offentliga skolor och komvux samt fristående skolor. Skolforskningsinstitutet tar inte ställning till denna konkreta bedömning. Vi anser dock att Skolmyndighetsutredningen och föreliggande utredning sammantaget bör kunna ligga till grund för att forma en skolmyndighetsorganisation med tydligare ansvars- och uppgiftsfördelning mellan befintliga myndigheter eller mellan myndigheter i en ny organisatorisk struktur.

Svår implementering som skulle ta lång tid och innebära stora osäkerheter

Utredningen redogör i kapitel 9 för kunskapsläget om hur skolreformer införs och för erfarenheter av tidigare större reformer. Av det framgår utöver en redovisning av implementeringens olika faser och vissa generella framgångsfaktorer erfarenheter av tidigare stora reformer och att det tar lång tid att implementera stora reformer. Skolforskningsinstitutet menar att erfarenheterna av tidigare stora reformer på skolans område och insikten om den tid det tar att implementera sådana manar till försiktighet.

Skolforskningsinstitutet delar utredningens uppfattning att det är av betydelse att utvärdering planeras inför varje större reform och att den följer såväl själva implementeringen som resultaten och effekterna av reformen.

I detta ärende har direktören Camilo von Greiff beslutat efter fördragning av kanslichef Eva Wallberg.

För Skolforskningsinstitutet

Camilo von Greiff

Direktör